

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Emma Lehtinen

**EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJAN JAKO OIKEUKSIIN JA
PERIAATTEISIIN**

– Jaottelun kontribuutio eurooppalaiselle oikeusalueelle

Pro Gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LEHTINEN, EMMA: Euroopan unionin perusoikeuskirjan jako oikeuksiin ja periaatteisiin. Jaottelun kontribuutio eurooppalaiselle oikeusalueelle.

Pro Gradu –tutkielma, XIII + 104 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2014

Tutkimuksen aiheena on Euroopan unionin perusoikeuskirjan jako oikeuksiin ja periaatteisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia perusoikeuskirjaan kirjattua jaottelua sekä siitä johtuvia vaikutuksia eurooppalaiselle oikeusalueelle. Tutkimus on pääsääntöisesti oikeusdogmaattinen, sillä se perustuu perusoikeuskirjan laintekstien tulkintaan sekä unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön systemaattiseen analysointiin ja oikeuskirjallisuuden katsantoon. Oikeustapaustutkimuksen avulla selvitetään, kuinka tuomioistuimet ovat soveltavat oikeuksia ja periaatteita ja, onko periaatteita lopulta sovellettu tuomioistuinmissa lainkaan. Tutkielmassa käytetään apuna myös oikeusfilosofista laintulkintaa, kun tutkitaan yleistä oikeusteoriaa ja oikeuslähteoppia. Koska tutkimuksen lähdeaineistoon kuuluu myös rinnakkaisia ja osin päällekkäisiä kansainvälisoikeudellisia toimijoita, on tutkimuksessa käytetty tulkinnallisena apuna myös oikeusvertailua. Oikeusvertailevaa metodologiaa hyödynnetään, kun tutkitaan EU-tuomioistuinten, ihmisoikeustuomioistuimen sekä Saksan valtiosääntötuomioistuimen tarjoamaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaa.

Tutkimuksen tuloksena on, että Euroopan unionin tuomioistuimet ovat tuomioissaan tulkinneet perusoikeuskirjan oikeuksia toisinaan eri tavalla kuin perinteinen oikeus–periaate-jaottelu on kirjattu oikeuskirjallisuuteen. Periaatteiksi lueteltuja oikeuksia on sovellettu oikeutena, kuten esimerkiksi useita perusoikeuskirjan työoikeuksia. Tutkimus kuitenkin osoittaa, ettei jaottelu ole täysin uusi perusoikeuskirjaan synnytetty innovaatio, vaan se on peräisin jo oikeusteorian tasolta. Perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeen unionin tuomioistuimet ovat soveltaneet perusoikeuskirjan oikeuksia varsin laajasti. Unionin tuomioistuimet ovat viitanneet ratkaisuisaan perusoikeuskirjan TSS-oikeuksiin. Merkittävää asiassa on se, että näitä perinteisen jaottelun mukaan periaatteisiin kuuluvia oikeuksia on kohdeltu oikeuksina periaatteen sijaan. Etenkin Lissabonin sopimuksen jälkeen tuomioistuimet ovat ryhtyneet yhä ennakoluulottomammin rikkomaan perinteistä oikeus–periaate-jaottelua.

Kaiken kaikkiaan tämä tutkielma osoittaa, että vaikka jako oikeuksiin ja periaatteisiin kirjattiin perusoikeuskirjaan, ei se ole tehnyt perusoikeuskirjaa merkityksettömäksi. Jaottelu oikeuksiin ja periaatteisiin vesitti kuitenkin jonkin verran perusoikeuskirjan innovatiivista luonnetta, mutta perusoikeuskirjan oikeudet ja periaatteet tulevat silti sovellettaviksi eurooppalaisella oikeusalueella. Perusoikeuskirjaan kohdistuneen jäsenvaltiokritiikin takia, kirjattiin perusoikeuskirjaan op-out–erillisoikeuksia. Pöytäkirja n:o 30 tarkastelu kuitenkin osoittaa, että rajoituksia on mahdollista kiertää viittaamalla unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin, jolloin kaikki jäsenvaltiot ovat niitä velvollisia noudattamaan. Jako oikeuksiin ja periaatteisiin ei siis ratkaisevasti estä perusoikeussuojan tason toteutumista eurooppalaisella oikeusalueella. Suurin huolenaihe on se, että unionin tuomioistuimet ovat olleet tähän asti melko haluttomia ottamaan kantaa, mitä jaottelu todellisuudessa tarkoittaa. Vaarana on, että yhdistymishaluton yhteisö synnyttää viime kädessä esteen tehokkaan perusoikeussuojan toteutumiselle.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	I
KIRJALLISUUS	I
VIRALLISLÄHTEET	III
OIKEUSTAPAUKSET	VI
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aihealueeseen: Kohti Euroopan unionin perusoikeuskirjan syntymistä	1
1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaukset	3
1.3 Teoreettinen viitekehys, lähdeaineisto ja metodit	10
1.4 Tutkimuksen rakenne	11
2 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA JA SEN SOVELTAMINEN.....	13
2.1 Perusoikeuskirja ennen Lissabonin sopimusta ja sen jälkeen	13
2.2 Perusoikeuskirjan soveltamiskäytännön erityispiirteitä	17
2.3 Perusoikeuskirjan suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen	23
2.3.1 <i>Presumptio ihmisoikeussuojan tasosta EU:ssa</i>	23
2.3.2 <i>EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen</i>	28
3 PERUSOIKEUSKIRJAN JAOTTELU OIKEUKSIIN JA PERIAATTEISIIN.....	30
3.1 Jaottelun historialliset lähtökohdat	30
3.1.1 <i>Jako KP- ja TSS-oikeuksiin perusoikeuskirjan taustalla</i>	30
3.1.2 <i>Normilähteet jaottelun taustalla</i>	33
3.2 Oikeuslähdeopillinen näkökulma	40
3.2.1 <i>Säännöt ja periaatteet</i>	40
3.2.2 <i>Normien kaksoisluonne</i>	43
3.3 Oikeuksien ja periaatteiden sanamuodollinen tulkinta	46
3.3.1 <i>Perusoikeuskirjan käsitteet oikeus ja periaate</i>	46
3.3.2 <i>Sanamuodollinen tulkinta jakoa selventävänä periaatteena?</i>	49
4 JAOTTELU OIKEUDELLISENA ONGELMANA	52
4.1 Jaottelun temaattinen vaikeus.....	52
4.2 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset	55
4.3 Jäsenvaltiot perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksia rajoittavana tekijänä.....	59

4.3.1	<i>Opt-out-lauseke</i>	59
4.3.2	<i>Jäsenvaltiokritiikki</i>	63
4.4	Ihmisoikeuksien jakamattomuus ja universaloinnin ongelma	65
5	OIKEUKSIEN JA PERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN TUOMIOISTUIMISSA	68
5.1	Perusoikeuskirjaan liittyvien tuomioiden kasvanut määrä unionin tuomioistuimissa	68
5.1.1	<i>Unionitaso</i>	68
5.1.2	<i>Jäsenvaltiotaso</i>	70
5.2	Periaatteet Euroopan unionin tuomioistuimissa	72
5.2.1	<i>Periaatteet</i>	72
5.2.2	<i>Oikeusluonteiset periaatteet</i>	74
5.3	Oikeudet Euroopan unionin tuomioistuimissa	77
5.3.1	<i>Oikeudet</i>	77
5.3.2	<i>Periaateluonteiset oikeudet</i>	79
6	PERUSOIKEUSKIRJAN KONTRIBUUTIO EUROOPPALAISELLE OIKEUSALUEELLE	82
6.1	Eurooppalainen konstitutionalismi ja valtiosääntöpluralismi	82
6.1.1	<i>Eurooppalainen tuomioistuintriangeli</i>	82
6.1.2	<i>Perusoikeuskirjan merkityksen tarkastelua eurooppalaisessa kontekstissa</i>	87
6.2	Perusoikeuskirjan ja unionin perusoikeuksien laajempi suojan taso	90
6.2.1	<i>Yleistä</i>	90
6.2.2	<i>Sosiaaliset oikeudet</i>	91
6.2.3	<i>Bioeettiset oikeudet</i>	93
6.3	Euroopan unionin perusoikeuksien ”spill-over”-ilmiö	94
6.3.1	<i>Vuorovaikutuksen lisääntyminen</i>	94
6.3.2	<i>Perusoikeuskirja ja uusi eurooppalainen perusoikeusalue</i>	96
6.3.3	<i>Perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan tulevaisuus</i>	99
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	101

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: *Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki 2006.

Alexy, Robert: *A Theory of Constitutional Rights translated by Julian Rivers*. Oxford University Press 2002.

Alexy, Robert: *Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki kääntänyt Anja Van Aerschot ja Aulis Aarnio*. Lakimies 5/1989, s. 618–633.

Belling, Wojtëch: *Supranational Fundamental Rights or Primacy of Sovereignty? Legal Effects of the So-Called Opt-Out from the EU Charter of Fundamental Rights*. European Law Journal 3/2012, s. 251–268.

Bruun, Niklas: *Työelämän perusoikeudet Euroopan unionin perusoikeuskirjassa*. Teoksessa Liisa Nieminen(toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s.213–228. Helsinki 2001.

Craig, Paul; de Búrca, Gráinne: *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford University Press 2008.

Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press 1978.

Hallberg, Pekka: *Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, s. 29–59. Helsinki 2011.

Helander, Petri: *Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen konteksti*. Teoksessa Liisa Nieminen(toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 91–136. Helsinki 2001.

Husa, Jaakko: *Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli?* Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 43–64. Helsinki 2001.

Morano-Foadi, Sonia; Andreadakis, Stelios: *Reflection on the Architecture of the EU after the Treaty of Lisbon: The European Judicial Approach to Fundamental Rights*. European Law 9/2011, s. 595–610.

Nieminen Liisa: *Eurooppalainen konstitutionalismi*. Lakimies 5/2010, s. 773–790.

Nieminen, Liisa: *Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin*. Lakimies 1/2007, s. 3–24.

Nieminen, Liisa: *Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate*. Defensor Legis 1/2005, s. 44–58.

Nieminen, Liisa: *Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna oikeutena*. Teoksessa Liisa Nieminen(toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 179–212. Helsinki 2001.

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Helsinki 2003.

Jääskinen, Niilo: *Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia*. Helsinki 2008.

Karapuu, Heikki: *Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, s. 63–137. Helsinki 2011.

Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas: *Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää?* Lakimies 7–8/2009, s. 1106–1124.

Ojanen, Tuomas: *Eurooppalaistuminen ja Suomen valtiosääntö*. Lakimies 7–8/2003, s. 1149–1168. (Ojanen 2003a)

Ojanen, Tuomas: *Katsauksia ja pieniä kirjoituksia: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin?* Lakimies 4/2003, s. 672–679. (Ojanen 2003b)

Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti: *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki 2012.

Pellonpää, Matti: *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta*. Teoksessa Kanninen, Heikki; Koskinen, Hannu; Rosas, Allan; Sakslin, Maija; Tuori, Kaarlo (toim.): *Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme* s. 103–127. Helsinki 2009.

Pellonpää, Matti: *Euroopan Ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni*. Lakimies 7–8/2005, s. 1229–1250.

Piris, Jean-Claude: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press 2010.

Piris, Jean-Claude: *The constitution for Europe: a legal analysis*. Cambridge University Press 2006.

Raitio, Juha: *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Helsinki 2010.

Raitio, Juha: *Katsauksia ja pienempiä kirjoituksia: Nizzan sopimus, perusoikeuskirja ja perustuslaillinen sopimus*. Lakimies 6/2004, s. 1072–1084.

Rautiainen, Pauli: *Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi*. Lakimies 6/2011, s. 1152–1171.

Sakslin, Maija: *Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa*. Teoksessa Liisa Nieminen(toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 231–261. Helsinki 2001.

Salminen, Janne: *Euroopan Unioni Suomen perustuslaissa*. Lakimies 2/2009, s. 254–269.

Salminen, Janne: *Perusoikeuskirja – nyt. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.6.2006 (suuri jaosto) asiassa C-540/03, Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto*. Lakimies 2007/2, s. 285–297.

Tuori, Kaarlo: *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki 2007.

Tzanou, Maria: *The Added Value of Data Protection as a Fundamental Rights in the EU Legal Order in the Context of Law Enforcement*. European University Institute 2012.

Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeuksien rajoittaminen*. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*, s. 139–170. Helsinki 2011.

Walkila, Sonya: *Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta. Euroopan unionin perusoikeuskirja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä*. Defensor Legis N:o 6/2011, s. 813–820.

Walkila, Sonya: *Ikään perustuvan syrjinnän kieltö EU-oikeuden yleisenä periaatteena*. Lakimies 2/2010, s. 559–581.

Weiß, Wolfgang: *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*. European Constitutional Law Review 7/2011, s. 64–95.

Virallislähteet:

Decision No. 2010/03/0051 englanninkielinen tiivistelmä tuomion päätöksestä, <http://www.aca-europe.eu/docs/BE02/BE02001293.pdf>. (Luettu 3.4.2014).

Draft Charter of Fundamental rights of the European Union: Horizontal questions, Charte 4111/00.

European Court of Human Rights: Joint communication from Presidents Costa And Skouris 17.1.2011.

Euroopan komission EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2012, SWD/2013/172 lopullinen.

Euroopan komission kertomus Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2012, KOM/2013/271 lopullinen.

Euroopan komission kertomus Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan Talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2011, KOM/2011/169 lopullinen.

Euroopan komission lehdistötiedote 8.5.2013 Brysselissä. EU:n kansalaisten perusoikeudet toteutuvat yhä paremmin, IP/13/411.

Euroopan komission tekemä tiedonanto romaniväestön sosiaalisesta ja taloudellisesta integraatiosta Euroopassa, KOM/2010/133 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, KOM/2000/0559 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön, KOM/2010/0572 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto lapsen oikeuksia koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta, KOM/2011/60 lopullinen.

Euroopan neuvoston direktiivi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, KOM/2008/426 lopullinen.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990).

Euroopan sosiaalisen peruskirja (SopS 43—44/1991).

Euroopan unionin perusoikeuskirja, (2010/C83/02) Virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan viralliset selitykset (2007/C 303/02), Virallinen lehti nro C 303, 14. joulukuuta 2007.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä niiden pöytäkirjojen ja liitteiden konsolidoidut toisinnot, (Pöytäkirja n:o 30) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEU).

Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja. Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto 2011. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_FI.pdf. (Luettu 21.4.2014).

HE 67/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ihmisoikeuksien maailmankonferenssi, Wien 14.–25.6.1993, Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs, No 4, Helsinki 1994.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976).

Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010.

Operational Guidance on taking account of fundamental rights in Commission Impact Assessments. Toimintaohjeet perusoikeuksien huomioimiseksi komission vaikutusten arvioinnissa, SEC(2011) 567, 6.5.2011, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_en.pdf. (Luettu 15.2.2014).

PeVL 1/2001 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).

The House of Lords: European Union Committee 10th Report of Session 2007–08, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>. (Luettu 8.7.2013).

VNS 2/2003 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.

Yhteisöjen liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen. Lausunto 2/94.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan unionin tuomioistuimet:

Asia C-29/69, *Erich Stauder vs. City of Ulm – Sozialamt*, tuomio 12.11.1969

Asia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, tuomio 17.12.1970.

Asia 4/73, *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 14.5.1973.

Asia 36/75, *Roland Rutili vs. Ministre de l'intérieur*, tuomio 28.10.1975.

Asia 149/77, *Gabrielle Defrenne vs. Société anonyme beige de navigation aérienne Sabena*, tuomio 15.6.1978.

Asia C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE ja Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou vs. Dimotiki Etairia Pliroforissis ja Sotirios Kouvelas ja Nicolaos Avdellas ym.* tuomio 12.6.1991.

Asia C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS vs. Minister for Transport Energy and Communications yms.* tuomio 30.7.1996.

Asia C-15/95, *EARL de Kerlast vs. Union regionale de coopératives agricoles (Unicopa), Coopérative du Trieux*, tuomio 17.4.1997.

Yhdistetyt asiat C-34/95, C-35/95 ja C-36/95, *Konsumentombudsmannen (KO) vs. De Agostini (Svenska) Förlag AB ja TV-Shop i Sverige AB*, tuomio 9.7.1997.

Asia C-173/99, *The Queen vs. Secretary of State for Trade and Industry (BECTU)*, tuomio 26.6.2001.

Asia C-60/00, *Mary Carpenter vs. Secretary of State for the Home Department*, tuomio 11.7.2002.

Asia C-94/00, *Roquette Frères SA vs. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, tuomio 22.10.2002.

Asia C-141/02P, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH ym.*, tuomio 22.2.2005.

Asia C-540/03, *Euroopan parlamentti vs. Euroopan unionin neuvosto*, tuomio 27.6.2006.

Asia C-434/04, *Jan-Erik Anders Ahokainen ja Mati Leppik*, tuomio 28.9.2006.

Asia C-13/05, *Sonia Chacón Navas vs. Eurest Colectividades SA*, tuomio 11.7.2006.

Asia C-341/05, *Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan vs. Svenska Elektrikerförbundet*, tuomio 18.12.2007.

Yhdistetyt asiat C-402/05 ja C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. neuvosto ja komissio*, tuomio 3.9.2008.

Asia C-438/05, *International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni vs. Viking Line ABP ja OÜ Viking Line Eesti*, tuomio 11.12.2007.

Asia C-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae) vs. Telefónica de España SAU*, tuomio 29.1.2008.

Asia C-73/07, *Tietosuojavaltuutettu vs. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy*, tuomio 16.12.2008.

Asia C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV vs. Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*, tuomio 14.1.2010.

Asia C-555/07 *Seda Küçükdeveci vs. Swedex GmbH & Co. KG*, tuomio 19.1.2010.

Yhdistetyt asiat C-585/08 ja C-144/09, *Peter Pammer v Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG sekä Hotel Alpenhof GesmbH vs Oliver Heller*, tuomio 7.12.2010.

Asia C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, Yann van Vugt ja Charles Basselier vs. Conseil des ministres*, tuomio 1.3.2011.

Asia C-161/09, *K. Fragkopoulos kai Sia O.E. vs. Nomarchiaki Autodioikisi Korinthias*, tuomio 3.3.2011.

Yhdistetyt asiat C-159/10 ja C-160/10, *Gerhard Fuchs ja Peter Köhler vs. Land Hessen*, tuomio 21.7.2011.

Asia C-447/09, *Reinhard Prigge, Michael Fromm ja Volker Lambach vs. Deutsche Lufthansa AG*, tuomio 13.9.2011.

Asia T-224/10, *Association belge des consommateurs test-achats ASBL vs. Euroopan komissio*, tuomio 12.10.2011.

Asia C-34/10, *Oliver Brüstle vs. Greenpeace eV*, tuomio 18.10.2011.

Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, *N. S. vs. Secretary of State for the Home Department sekä M. E., A. S. M., M. T., K. P. ja E. H. vs. Refugee Applications Commissioner ja Minister for Justice, Equality and Law Reform, Amnesty International Ltd and the AIRE Centren (Advice on Individual Rights in Europe) (UK), United Nations High Commissioner for*

Refugeesin (UNHCR) (UK), Equality and Human Rights Commissionin (EHRC), Amnesty International Ltd and the AIRE Centren (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) ja United Nations High Commissioner for Refugeesin (UNHCR) (IRL), tuomio 21.12.2011.

Asia C-286/12, Euroopan komissio vs. Unkari, tuomio 6.11.2012.

Asia C-176/12, Association de médiation sociale vs. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouche-du-Rhône ja Confédération générale du travail (CGT), tuomio 15.1.2014.

Euroopan unionin julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset:

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-34/10, Oliver Brüstle vs. Greenpeace eV, ratkaisuehdotus 10.3.2011.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, Association de médiation sociale vs. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouche-du-Rhône ja Confédération générale du travail (CGT), ratkaisuehdotus 18.7.2013.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

EIT, Confédération française démocratique du travail vs. European Communities. Tuomio 10.7.1978.

EIT, Etienne Tête vs. France. Tuomio 9.12.1987.

EIT, Christine Dufay vs. European Communities. Tuomio 19.1.1989.

EIT, M & Co. vs. the Federal Republic of Germany. Tuomio 9.2.1990.

EIT, Matthews vs. the United Kingdom. Tuomio 18.2.1999.

EIT, Christine Goodwin vs. United Kingdom. Tuomio 11.7.2002.

EIT, Bosphorus Hava Yollari Turizm vs. Ireland. Tuomio 30.6.2005.

EIT, D. H. ym. vs. Tšekin tasavalta, tuomio 13.11.2007.

Suomalaiset tuomioistuimet:

KKO:2007:11, tuomio 16.2.2007.

KHO 2009:15, tuomio 3.2.2009.

KHO 2011:77, tuomio 16.9.2011.

KHO 2012:77, tuomio 14.9.2012.

Muut perustuslakituomioistuimet:

Solange I, BVerfGE, tuomio 29.5.1974 (Saksa)

Solange II, BVerfGE, tuomio 22.10.1986 (Saksa)

Solange III, BVerfGE, tuomio 7.6.2000 (Saksa)

Asia 2010/03/005, tuomio 30.09.2010 (Itävalta)

Asia 2011-625 DC, tuomio 10.3.2011 (Ranska)

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aihealueeseen: Kohti Euroopan unionin perusoikeuskirjan syntymistä

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen I osaston 6 artiklassa todetaan, että unioni tunnustaa ne oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka on hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirjassa¹ (myöhemmin perusoikeuskirja). Perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet, vapaudet ja periaatteet on tulkittava perusoikeuskirjassa kirjattujen yleisten määräysten mukaisesti yhdessä perusoikeuskirjasta laadittujen selitysten kanssa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen I osaston 6 artiklan 2. kohdassa tunnustetaan myös unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamistarkoituksessa tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta unionin perussopimuksissa kirjattuun toimivaltaan. Artiklan 3. kohdassa todetaan vielä, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien turvaamiseksi laaditussa eurooppalaisessa yleissopimuksessa turvatut sekä jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä syntyneet perusoikeudet ovat osa unionin oikeutta yleisinä periaatteina.

Euroopan unionin oikeuden nykytila on pitkälti eurooppalaisen integraation tulosta. Vaikka perusoikeuksia ei otettu mukaan Rooman sopimukseen vuonna 1957, koska niiden ei katsottu kuuluvan talousyhteisön perusnormistoon, on integraatio vaatinut historian saatossa kannanottoja perusoikeuksia koskeviin kysymyksiin. Tämä perusoikeusvaje on ollut ongelmallinen etenkin Saksassa ja Italiassa. Euroopan unionin tuomioistuin on joutunut ottamaan kantaa maiden pidättyväiseen linjaan EU-oikeuden etusijasta.²

Ensimmäisen kerran perusoikeudet hyväksyttiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa *C-29/69 Stauder* osaksi EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.³ Myös ratkaisussa *11/70 Handelsgesellschaft* otettiin kantaa, että unionin oikeuden pätevyyttä tulee tarkastella yhteisön oikeuden kannalta kansallisten perusoikeusjärjestelmien sijaan. Kansallisten perusoikeuksien yleiset periaatteet sisältyivät kuitenkin yhteisön oikeuteen yleisinä oikeusperiaatteina.

¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja, (2010/C83/02) Virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

² Pellonpää 2012 s. 85.

³ Samasta asiasta myös *asiat 4/73 Nold ja 36/75 Rutli*. Perusoikeudet on tunnustettu osaksi yleisiä oikeusperiaatteita ja EY-tuomioistuin valvoo niiden toteutumista.

Euroopan unionin oikeus alkoi viitata ihmisoikeussopimukseen, kun Ranska oli ratifioinut silloisen EY:n jäsenvaltioista tehdyn sopimuksen vuonna 1974.⁴ Esimerkiksi tapauksessa *Elliniki Radiophonia Tiléorassi*⁵ unionin tuomioistuin lausui tuomion perusteluissa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (myöhemmin EIS) osalta tulee huomioida niiden erottamattomuus osana yleisiä periaatteita. Näin ollen unionin tuomioistuin turvautuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tässä suhteessa etenkin ihmisoikeussopimuksella on merkittävä asema. Tämä tarkoittaa sitä, ettei unionissa hyväksytä sen kanssa ristiriidassa olevia oikeuksia.⁶

Euroopan unionin kehitykseen on vaikuttanut myös alkuaan taloudelliset perusvapaudet ja primaarinormit, joille historian saatossa alkoi syntyä perusoikeuslottuvuus. Yksi tärkeimmistä primaarioikeuden säännöksistä koskee samanpalkkaisuutta sukupuolten tasa-arvoa koskevassa sääntelyssä. Nykyisellään oikeus on kirjattu perusoikeuskirjan 23 artiklaan. Toinen merkittävä periaate on yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuuslainsäädännöllä on ollut suuri merkitys esimerkiksi vastaavaan Suomen lainsäädäntöön⁷. Etenkin ikäsyRJintäkysymyksiä koskien voidaan katsoa, että unionin omalla lainsäädännöllä on vaikuttavampi rooli kuin ihmisoikeussopimuksella.⁸ IkäsyRJintäkysymyksissä myös ihmisoikeustuomioistuin on hakenut tulkinta-apua unionin oikeudesta.⁹

Euroopan unionin oma perusoikeussäännöstö on pitkälti syntynyt Euroopan unionin perusoikeuskirjan allekirjoittamisesta Nizzan huippukokouksessa 7.12.2000. Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi. Tämä perusoikeusaines on koottu eurooppalaisesta yleissopimuksesta, EU:n ja Euroopan neuvoston hyväksymistä sosiaalisista peruskirjoista ja ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ja unionin omasta primaarinormistosta.

⁴ Pellonpää 2012 s. 86.

⁵ Asia C-260/89.

⁶ Asia C-260/89, kohta 41.

⁷ Suomen yhdenvertaisuuslaki (21/2004).

⁸ Pellonpää 2012 s. 86–87.

⁹ *D. H. ym. v. Tšekin tasavalta* (2007), kohdat 81–91.

Perusoikeuskirjan yleiset määräykset (51–54 artiklat) puolestaan osoittavat kuinka ja missä laajuudessa perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet voidaan hyödyntää, ja mihin julkisen vallan toimielimiin oikeudet ulottuvat.

Oikeudellisen sitovuuden lisäksi unioni saavutti oikeushenkilön statuksen Lissabonin sopimuksen yhteydessä. Samalla varmistettiin unionin liittyminen osaksi EIS:sta. Etenkin Lissabonin sopimuksen jälkeen nousi ajankohtaiseksi kysymys Euroopan unionin perusoikeuksien asemasta ja etenkin perusoikeuskirjan asemasta oikeuslähteenä. Jos perusoikeuskirjan asema vahvistuu normihierarkiassa vahvemமாகsi kuin primaarioikeuden, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että lainsäädäntöä tulisi tulkita perusoikeuskirjan mukaan sekä sitä, että tuomioistuimilla voisi viime kädessä olla valta kumota sellainen lainsäädännöllinen normi, joka on ilmeisessä ristiriidassa perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien kanssa.¹⁰

1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaukset

Kuten edellä johdannossa jo kävi alustavasti ilmi perus- ja ihmisoikeuksien kehityskulkua, jatkaa pro gradu-tutkielmassani Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksien tutkimista. Lähestyn tätä oikeusvaikutuksien ulottuvuutta perusoikeuskirjan 52 artiklan avulla. Työni perustuu 52 artiklan tulkintaongelmaan, jossa perusoikeuskirjassa tunnustetut oikeudet jaetaan niin sanottuihin *oikeuksiin* ja *periaatteisiin*.

Periaatteilla tässä tapauksessa tarkoitetaan perusoikeuskirjan sisältämiä oikeuksia, joita ovat muun muassa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyt toimeenpanosäädökset sekä säädökset, joilla jäsenvaltiot toimeenpanevat unionin lainsäädäntöä. Periaatteet voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain niiden täytäntöön panemiseksi annettujen säädösten tulkintaa tai niiden laillisuuden valvontaa varten. Näin ollen muissa tapauksissa niihin ei voida vedota tuomioistuimissa. Täten periaatteita voidaan pitää heikommin velvoittavana oikeutena kuin oikeuksia ilman tätä subjektiivisen oikeuden ulottuvuutta. Periaatteiden toteutuminen sisältää sääntelyvarauksen, joten toimielinten soveltaessa

¹⁰ Walkila 2011 s. 817.

unionin oikeutta, periaatteiden toteutumiseksi vaaditaan erillistä lainsäädäntöä tai päätöksiä unionin jäsenvaltioilta tai toimielimiltä.¹¹

Perusoikeuskirjan 52.1 artiklan mukaan oikeuksien rajoittaminen puolestaan rinnastuu pitkälti ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeisiin sekä muihin kansallisista perusoikeusjärjestelmistä johdettaviin rajoitusedellytyksiin. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksien voidaan siis vaatia täyttävän seuraavat reunaehdot ja vaatimukset: lakivaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, ydinsisällön koskemattomuuden vaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus sekä suhteellisuusvaatimus.

Jaottelun monimutkaisuus on ilmeinen, sillä oikeuksien ja periaatteiden jakamisesta aiheutuu jopa merkittäviä oikeudellisia ongelmia, näin ollen tuomioistuimien ratkaisukäytännöllä on yhä suurempi merkitys tässä kahtiajaossa. Oikeuskirjallisuudessa ei ole päästy myöskään yksimielisyyteen jaottelusta, vaikka kahtiajaolla on merkittäviä kytköksiä historiaan. Alun perin jaottelu on karkeasti tarkoittanut jakoa taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (myöhemmin TSS-oikeudet) sekä kansalaispoliittisiin oikeuksiin (myöhemmin KP-oikeudet). Ongelmallista on myös se, että perusoikeuskirjan oikeuksia ei ole missään kohtaa kutsuttu periaatteiden nimellä, joten lähtökohtaisesti jaottelu jää EU-tuomioistuimien oikeuskäytännön varaan. Tutkielmassani pyrin systematisoimaan näitä perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksia oikeuskirjallisuuden ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön avulla.

Tätä jaottelusta johtuvaa oikeusvaikutuksien problematiikkaa koskevat kysymykset ovat pitkälti jääneet vailla vastauksia. Juuri tämän takia tutkielmani keskeisin tutkimusongelma ja -kysymys koskevat tätä ongelmatilannetta. Näin ollen tämän tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen *kuinka suuri merkitys oikeuksien ja periaatteiden erottelun kirjaamisella perusoikeuskirjaan on ja, kuinka suuri merkitys sillä on eurooppalaiselle oikeusalueelle?* Olen tutkinut Euroopan oikeusalueen perusoikeuskehitystä käyttäen apuna etenkin Euroopassa vallitsevaa kolmikantaista tuomioistuiinsysteemiä. Kolmikantaisella tuomioistuiinsysteemillä tarkoitetaan kilpailua Euroopan unionin tuomioistuimen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin EIT) sekä Saksan valtiosääntötuomioistuimen välillä. Kukin tuomioistuin on ollut taipuvainen korostamaan omaa asemaansa. Vaikka Saksan valtiosääntötuomioistuin on

¹¹ Ks. esim perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.5.

historian saatossa lievittänyt kannanottojaan koskien EU-tuomioistuimen asemaa, ja vaikka sekä EU-tuomioistuin että ihmisoikeustuomioistuin ovat onnistuneet luomaan suhteellisen harmonisen vuorovaikutusjärjestelmän, on jännitteitä edelleen olemassa. Uusia haasteita luo edelleen unionin tuleva liittyminen ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi. Näin on etenkin siksi, että perusoikeuskirja turvaa samassa asiakirjassa sekä KP-oikeuksia että TSS-oikeuksia, eikä liittymisestä aiheutuvia perusoikeuskirjan oikeuksien suojan tason muutoksia ole vielä kattavasti mahdollista arvioida.

Tutkimuskysymys jaottelusta oikeuksiin ja periaatteisiin on sikäli ajankohtainen, koska perusoikeuskirjasta on tullut oikeudellisesti sitova. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että perusoikeuskirjan lähdearvo eurooppalaisessa ja kansainvälisessä kontekstissa on kasvanut. Samalla kysymys oikeus-periaate-jaottelun vaikutuksista on lisääntynyt tässä laajenevassa oikeustilassa. Tuoretta oikeuskäytäntöä on myös vielä jokseenkin vähän saatavilla, sillä perusoikeuskirja on ollut nykyisessä muodossaan vasta vuodesta 2007 alkaen, jolloin oikeus-periaate-ulottuvuus kirjattiin perusoikeuskirjaan.

Koska perusoikeuskirja on ehtinyt olla oikeudellisesti sitova vasta muutamia vuosia, voidaan karkeasti sanoa jaottelun oikeusvaikutuksien alkavan vasta nyt näkyä laajemmin. Osaa perusoikeuskirjan oikeuksista ei ole edes jouduttu vielä käsittelemään tuomioistuimissa, joten niiden kohdistamista tähän jaotteluun voi vielä vain arvailla. Näin ollen kahtiajakoa on jouduttu jäsentämään historiallisista lähtökohdista sekä turvautumaan jakoon TSS-oikeuksista ja KP-oikeuksista. Tässä tutkimuksessa joudutaankin väistämättä tilanteisiin, joissa moderni tuomioistuintekniikka on ristiriidassa oikeushistorian kanssa.

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä on siis havaittavissa jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin, joskin jaottelu peilaa pitkälti rajanvetoa TSS-oikeuksien sekä KP-oikeuksien välillä. Olen pyrkinyt kuitenkin huomioimaan tätä aikaisempaa oikeuskäytäntöä, mutta tutkimukseni painopiste on nykyisen perusoikeuskirjan jaottelun selventämisessä ja sen tuottamassa kontribuutiossa.

Jotta tutkimuskysymykseen on mahdollista vastata, tulee ensinnäkin tutkia perusoikeuskirjan oikeudellista kehitystä ja sitä lähdeaineistoa, josta perusoikeuskirja on koottu, niin oikeuksien kuin periaatteidenkin osalta. Perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksien ymmärtäminen vaatii laajaa perehtymistä tähän oikeus-periaate-käsiteparin problematiikkaan. Tätä problematiikkaa on puolestaan lähestyttävä kahtaalta:

niin oikeuskirjallisuuden kuin tuomioistuinten näkökulmasta. Oikeuskirjallisuus tarjoaa vajavaisen kuvan jaottelun merkityksestä, joten puutteita on täydennettävä tuomioistuinten antamien ratkaisujen valossa, sillä viime kädessä tuomioistuimet tuottavat uutta soveltamiskäytäntöä lainsoveltajan ominaisuudessa. Tässä tutkimuksessa perehdytään oikeuskirjallisuuden avulla siihen, mistä lähteistä oikeudet ja periaatteet ovat muodostuneet, ja siihen onko lähteiden sitovuudessa eroja ja mikä on niiden sisältö. Näiden lähteiden tutkimisen yksi tehtävä on osoittaa, että perusoikeuskirja ei ole yksin riittävän vahva väline turvaamaan perusoikeuskirjan oikeuksia, vaan asiakirjakokonaisuuden taustalla vaikuttaa vahvasti eurooppalaiset oikeusperiaatteet ja lähdekokonaisuudet.

Näin ollen EU-tuomioistuinten on mahdollista vaikuttaa perusoikeuskirjan tulkinnallaan niin eurooppalaisella kuin kansallisella tasollakin. Etenkin, kun perusoikeuskirjan innovatiivisuus piilee siinä, että se ottaa huomioon sekä KP-oikeuksia että TSS-oikeuksia samassa asiakirjassa. Tässä tutkielmassa pohditaan sitä, missä laajuudessa oikeusperiaate kirjaaminen rajoittaa tätä innovatiivisuutta ja sen mahdollisia vaikutuksia laajemmalla oikeusalueella. Tutkimustarpeen taustalla on keskustelu TSS-oikeuksien huonosta toteutumisesta suoraan tuomioistuimissa. Periaatteiden toteutumisen fokus tulee pitkälti toteutetuksi lainsäädäntötyössä, kun taas oikeuksien noudattamisen pääpainopiste on tuomioistuimilla.

Merkittävimpanä tutkimusvälineenä oikeusperiaate-problematiikassa käytän *ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatetta*. Jakamattomuusperiaate onkin erityisen mielenkiintoinen tutkittaessa EU:ta ihmisoikeuksien turvaajana. Eurooppalainen ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä on tunnetusti erittäin korkealaatuinen. Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatetta tutkittaessa nousee yhä tärkeämmäksi tulkinnallinen harmonisointi EU-oikeudessa. On kuitenkin syytä korostaa, että alun perin yksilöiden perusoikeuksia ei turvattu läheskään niin laajasti kuin sisämarkkinavapauksia, jotka olivat taloudellisen integraation keskiössä. Tulkinnallista harmonisointia varjostavat myös jäsenvaltioiden erityisoikeudet, näin on esimerkiksi Ison-Britannian ja Puolan tapauksessa, jossa pöytäkirjalla n:o 30, on rajoitettu EU-tuomioistuinten toimivaltaa kyseisissä maissa juuri TSS-oikeuksien kohdalla.

Näin ollen suurena mielenkiinnon kohteena työssäni ovat oikeusperiaate-jaottelun ulkopuolelle jäävät periaatteet, joilla on oikeusulottuvuus; ne voidaan jaotella oikeuksiin

huolimatta siitä, että oikeuskirjallisuudessa ne kantavat nimeä periaatteet. Näistä oikeuksista tutkimukseni kiinnittää eniten huomiota sosiaalisiin oikeuksiin sekä tasa-arvo kysymyksiin, jotka ovat EU-oikeuden alalla erityisen kehittyneitä. Selvitän tätä epäselvää perusoikeuksien kokonaisuutta sekä oikeuslähdeopillisesta näkökulmasta että oikeustapaustutkimuksen avulla.

Juuri nämä TSS-oikeudet, jotka kantavat oikeusulottuvuutta, ovat tutkimuksen kannalta hedelmällisiä etenkin eurooppalaista oikeusaluetta tutkittaessa. Unionin tuleva liittyminen osaksi ihmisoikeussopimusta synnyttää oivallisen kanavan TSS-oikeuksien tutkimukselle, sillä liittyminen edellyttää molemminpuolista vuorovaikutusta niin sopimustasolla kuin tuomioistuindialogissa. Osa perusoikeuskirjan oikeuksista takaa myös laajemman ja yksityiskohtaisemman oikeuksien suojan tason kuin esimerkiksi EIS tai YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa ihmisoikeussopimuksessa taatut bioetiikan oikeus (3 artikla) sekä lasten, ikääntyneiden ja vammaisten oikeudet (24–26 artiklat). Tämän laajemman suojan roolin ja vaikutuksen merkitys eurooppalaisessa kontribuutiossa on kiinnostava kysymys, kun pohditaan perusoikeuskirjan vuorovaikutussuhteita suhteessa muihin lähteisiin. Voiko perusoikeuskirjan innovatiivinen KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien tulkinta vaikuttaa positiivisesti muihin toimijoihin ja näin ollen parantaa TSS-oikeuksien suojan tasoa eurooppalaisella oikeusalueella?

Puhuttaessa EU-oikeudesta on selvää, että oikeuden implementointi tapahtuu laajalti juuri kansallisella tasolla. Tästä huolimatta tämän tutkielman tarkoitus on keskittyä ylikansalliselle tasolle. On kuitenkin todettava, että EU:n kaltaista ylikansallista oikeutta on mahdotonta täysin erottaa kansallisesta tasosta. Tämän tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole perehtyä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin eikä siihen kotimaiseen järjestelmään, jolla EU-asetukset, -direktiivit ja -päätökset tulevat osaksi jäsenvaltioiden oikeutta. Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa sitä jäsenvaltio–EU-vuorovaikutussuhdetta, joka vaikuttaa unionin perusoikeuksien kehitykseen. Toisin sanoen vuorovaikutusta tutkittaessa tutkimus keskittyy tältä osin tuomioistuinten väliseen dialogiin.

Odotettavissa on, että perusoikeuskirjan 52.5 artiklan kirjaaminen tuottaa ongelmia perusoikeuskirjan soveltamisessa. Moderni ihmisoikeusajattelu tuo myös omia haasteita tutkimuksen tekoon ja aiheen analysointiin, sillä aihealue on koko ajan ns. liikkeessä.

Tuomioistuimien tuottaa jatkuvasti uutta ratkaisukäytäntöä ja näin ollen omalla toiminnallaan viime kädessä muokkaa unionin oikeutta. Kun joudutaan ratkomaan uusia, tuomioistuimissa ennen käsittelemättömiä perusoikeuksia, tuomioistuimet joutuvat punnitsemaan mitä perusoikeuskirjan 52.5 artiklan jako tarkoittaa. Useita oikeuksia on jo nyt alettu tulkita pakottavampana sääntelynä kuin ennen. Tämä tarkoittaa sitä, että raja oikeuksien ja periaatteiden välillä on yhä häilyvämpi.

• • •

Myös tutkielman käsitteiden ymmärtämisen selvyudeksi on hyvä selventää aluksi *perusoikeuksien* ja *ihmisoikeuksien* käsitteellistä eroa eurooppalaisen oikeusjärjestelmän piirissä. Vuonna 2007 perustettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 168/2007 Euroopan unionin perusoikeusvirasto. Toimielin avustaa niin unionin omia elimiä kuin jäsenvaltioita. Kun unionin oikeudessa puhutaan *perusoikeuksista*, tarkoitetaan silloin lähtökohtaisesti unionin omia perusoikeuksia (*fundamental rights*), jotka ovat lähtöisin sen omasta oikeuksien järjestelmästä. Jos kyseessä on taas *ihmisoikeusvelvoitteet*, tarkoittaa tämä velvoitteita, jotka kohdistuvat ulkosuhteisiin, esimerkiksi pohdittaessa ihmisoikeussopimuksen asemaa unionin oikeudessa. Näin myös tilanteissa, joissa ihmisoikeussopimusta sovelletaan ”yleisenä periaatteena” osana unionin oikeutta, jolloin unionin tuomioistuin ei tulkitse tapausta ihmisoikeustuomioistuimen roolista vaan verrattain kansallisen tuomioistuimen keinoin. Ihmisoikeussopimus on siten vain yksi lähde muiden joukossa.¹²

Tässä tutkielmassa keskitytään etenkin unionin perusoikeuskirjan luomiin perusoikeuksiin. *Ihmisoikeuksien* ja *perusoikeuksien* käsiteparia ei kuitenkaan ole mahdollista tässä tutkielmassa puhtaasti erotella toisistaan. Tutkielmassani käytän systemaattisesti tätä käsiteparia yhdessä, mutta on myös mahdollista puhua universaaleista perus- ja ihmisoikeuksista eurooppalaisessa ja kansainvälisessä kontekstissa, jolloin voidaan käyttää lyhennetysti universaalien ihmisoikeuksien-käsitettä.

Tutkielmani tärkein teema koostuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan jaottelusta *oikeuksiin* ja *periaatteisiin*. Käsitepari on sinänsä hieman vaikeaselkoinen. On kuitenkin

¹² Pellonpää 2012 s. 89–90.

hyvä selventää, ettei tässä tutkielmassa oikeuksilla tarkoiteta automaattisesti perusoikeuskirjan sisältämiä KP-oikeuksia tai periaatteilla TSS-oikeuksia. Perusoikeuskirjan oikeus- ja periaateulottuvuuteen liittyy vahvasti myös oikeusteoreettisia kysymyksiä, ja siksi on hyvä selventää käsitteellisiä eroja. Kun tutkitaan esimerkiksi *Dworkinin* sekä *Alexyn* luomia teorioita, on syytä huomata, että oikeus- ja periaate-käsitteistä poiketen, oikeuksia nimitetään niissä säännöiksi ("rules"). Tässä tutkielmassa säännöt ja oikeudet tarkoittavat kuitenkin samaa, ja ovat toistensa synonyymejä.

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin tuomioistuinrakenne koki suuria muutoksia. Entinen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin sai nimekseen Euroopan unionin tuomioistuin. Tuomioistuimen rinnalle ja avuksi perustettiin Euroopan unionin yleinen tuomioistuin, jonka nimi oli ennen Lissabonin sopimusta Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin. Tuomioistuin perustettiin etenkin helpottamaan silloisen yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyjonoja. Sen tehtävänä oli käsitellä etenkin yksityishenkilöiden, yritysten ja järjestöjen kanteita sekä kilpailuoikeuden asioita, kun vastaavasti yhteisön tuomioistuin – nykyinen unionin tuomioistuin – käsiteli perustussopimusten soveltamista ja tulkintaa koskevia asioita. Näiden tuomioistuimien rinnalla toimii myös Euroopan unionin virkamiestuomioistuin. Käytän tutkielmassani kuitenkin yleisesti käsitettä *Euroopan unionin tuomioistuin* tarkoittaen sekä Euroopan unionin tuomioistuinta, Euroopan unionin yleistä tuomioistuinta sekä virkamiestuomioistuinta. Terminologia kattaa myös entisen EY-tuomioistuimen käsitteistön, eikä tutkielma näin ollen erittele erikseen EU-tuomioistuinten ja EY-tuomioistuinten tuomiokäsitteistöä.

Vielä yksi termi vaatii hieman selvennystä. Puhuttaessa EU-oikeudesta tarkoitan niin EU-oikeutta kuin EY-oikeuttakin. Valinta on pitkälti päätös harmonisoida tutkielman terminologiaa. EU-oikeus termin käytön ei ole ollut tarkoitus jättää huomiotta Lissabonin sopimuksen yhteydessä tapahtunut pilarijaon murtuminen. Tässä tapauksessa EU-oikeus kattaa koko unionin oikeusjärjestelmän, myös ne seikat, jotka eivät kuulu EY-tuomioistuimen piiriin. Näin ollen esimerkiksi perusoikeuskirja saa oikeudellista merkitystä koko unionin alueella.

1.3 Teoreettinen viitekehys, lähdeaineisto ja metodit

Tämä tutkielma koostuu pitkälti EU-tuomioistuinten oikeudenkäyntimateriaalista ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa jäsentävästä oikeuskirjallisuudesta sekä unionin omasta lähdemateriaalista. Keskeisessä asemassa on suomalainen valtiosääntöoikeudellinen keskustelu. Kotimaisen valtiosääntöoikeudellisen keskustelun tehtävänä on osoittaa kansallisten perusoikeusjärjestelmien asettamat vaatimukset suhteessa kansainvälisiin toimijoihin ja toisaalta kansainvälisen järjestelmän synnyttämät kansalliset muutospaineet harmonisoida omaa järjestelmää suhteessa kansainväliseen, kansallisvaltioiden rajat ylittävään, toimijaan. Keskustelusta on hyvä huomata, että vaikutussuhde on kaksisuuntainen ja vuorovaikutusta kumpaankin suuntaan on pidettävä tärkeänä.

Keskeisessä asemassa on myös kansainvälinen keskustelu, joka on kohdistunut etenkin unionin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaan ja EU-tuomioistuimeen sen toteuttajana. Kansainvälisestä keskustelusta on erotettavissa ensiksi asiantuntijayhteisössä käytävä keskustelu ja toiseksi tuomioistuintasoinen vuorovaikutus. Tätä vuorovaikutusta tutkittaessa olen käyttänyt argumentaationi tukena eurooppalaisten valtiosääntötuomioistuinten ratkaisuja.

Työni pohja rakentuu oikeusdogmaattiselle laintulkinnalle, joka on tutkielmani perusmetodi. Metodisesti tutkimukseni perustuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan laintekstien tulkintaan ja unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön systemaattiseen analyysiin sekä oikeuskirjallisuuden katsantoon. Oikeustapaustutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää, kuinka tuomioistuimet ovat soveltaneet oikeuksia ja periaatteita, ja onko periaatteita lopulta sovellettu tuomioistuimissa lainkaan. Tämä oikeuskäytännön tutkiminen on tärkeää jo siksi, että EU-tuomioistuimet viime kädessä tulkitsevat perusoikeuskirjaa ja suuntaavat sen tulevaa kehitystä.

Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut ovat tutkimukseni lähdeaineiston pääpainopiste. Työni yhdessä alaluvussa aion käsitellä oikeuslähdeoppia yleisellä tasolla oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden näkökulmasta. Tarkoitukseni on pohtia myös EU:n yleisten oikeusperiaatteiden vaikutusta oikeuksien soveltamisessa. Yleiset oikeusperiaatteet taustoittavat kuitenkin merkittäväällä tavalla eurooppalaisen oikeuden

tulkintaa. Oikeuslähdeoppia tutkiessani puhun myös oikeuksien ja periaatteiden normien kaksoisluonteesta. Tämä kaksoisluonne on merkittävä etenkin puhuttaessa perus- ja ihmisoikeuksista. Rinnastan tämän kaksoisluonteenomaisen piirteen myös jaottelun harmaan alueen oikeuksiin ja periaatteisiin, joiden oikeusvaikutuksien tulkinta ei aina ole ongelmatonta. Metodina sovellan oikeusfilosofista laintulkintaa tutkiessani muun muassa yleistä oikeusteoriaa.

Lainsäädännön lisäksi yksi merkittävistä lähdemateriaalikonaisuuksista on asiantuntijakirjoitukset. Nämä artikkelit käsittelevät pitkälti perus- ja ihmisoikeusteemaa eurooppalaisessa kontekstissa sekä ihmisoikeuksien kehityskulkua yleisellä tasolla. Asiantuntijatekstien tarkoituksena on ollut luoda luotettava viitekehys, jonka avulla on ollut mahdollista syventää aihetta yhdessä oikeustapaustutkimuksesta saatujen tuloksien kanssa.

Koska tutkimuksen lähdeaineistoon kuuluu rinnakkaisia ja osin päällekkäisiä kansainvälisoikeudellisia toimijoita, olen tarvinnut tulkinnallista apua oikeusvertailusta. Tämä tarkoittaa sitä, että olen tutkinut rinnakkain erilaisia oikeusjärjestelmiä löytääkseni tukea hypoteeseilleni. Oikeusvertailevaa tutkimusotetta olen hyödyntänyt muun muassa tutkiessani EU-tuomioistuinten, ihmisoikeustuomioistuimen sekä Saksan valtiosääntötuomioistuimen tarjoamaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaa sekä tuomioistuinten keskinäisiä toimivaltasuhteita. Näin olen pyrkinyt löytämään yhtäläisyyksiä ja eroja, jotka toimivat tutkimuksen kannalta tärkeinä argumentteina. Yksi tämän tutkimuksen tärkeimmistä oikeusvertailevan tutkimuksen kysymyksistä koskee Bosphorus-doktriinia ja sitä ympäröivää oikeustieteellistä keskustelua.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdannon jälkeen tarkoituksena on perehtyä perusoikeuskirjaan ja sen soveltamiseen. Tässä luvussa käsitellään perusoikeuskirjan kehitystä yleisellä tasolla ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen sekä sitä perus- ja ihmisoikeuksien kehityskulkua, joka on perusoikeuskirjan taustalla. Luvussa kerrotaan myös hieman perusoikeuskirjan soveltamiskäytännön erityispiirteitä. Lopuksi olen käsitellyt vielä Euroopan unionin ja EIT:n kompetenssisuhdetta.

Kolmannessa luvussa käsitellään perusoikeuskirjan jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin. Luvussa käsitellään oikeuksia ja periaatteita ensiksi historiallisista lähtökohdista ja toiseksi oikeusteoreettisesti näkökulmasta, jossa olen käyttänyt apuna *Dworkinin* sekä *Alexyn* erotteluteesejä oikeuksien ja periaatteiden kahtiajaosta. Esittelen myös niin sanotun normien kaksoisluonteen. Lopuksi olen selventänyt jaottelua artiklojen sanasanamuodollisen tulkinnan avulla.

Neljännessä pääluvussa keskityn oikeuksien ja periaatteiden jaottelusta syntyviin ongelmiin. Korostan, että jaottelu oikeuksiin ja periaatteisiin on koko perusoikeuskirjaa koskevan keskustelun ytimessä ja perusoikeuskirjan tulkinnallista harmonisuutta vaikeuttaa etenkin KP- ja TSS-oikeuksien rajanvetovaikeudet, ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate, muutamalle jäsenvaltiolle myönnetty op-out-oikeudet sekä perusoikeuskirjaa kohdannut jäsenvaltiokritiikki.

Viidennessä pääluvussa keskityn oikeuksien ja periaatteiden toteutumiseen unionin tuomioistuimissa. Luvun alussa olen koonnut tilastoa perusoikeuskirjaan kohdistuvasta viittausten määrästä sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla. Muuten luvussa keskitytään esittelemään periaatteita, joilla on oikeusulottuvuus sekä oikeuksia, joilla voidaan katsoa olevan myös periaatteille luonteenomaisia piirteitä. Olen esitellyt näitä oikeuksia ja periaatteita unionin oman tuomioistuinikäytännön avulla.

Kuudennessa ja viimeisessä luvussa ennen johtopäätöksiä esittelen perusoikeuskirjan kontribuutiota eurooppalaiselle oikeusalueelle. Esittelen luvussa eurooppalaista konstitutionalismia sekä valtiosääntöpluralismia ja puhun perusoikeuksien ”spill-over”-ilmiöstä¹³. Tuomioistuinkeskustelussa olen perehtynyt etenkin Saksan valtiosääntötuomioistuimen varautuneeseen asenteeseen EU-tuomioistuimia kohtaan. Tässä pääluvussa keskitytään ongelmien jäsentämiseen kahtaalta: ensiksi tarkastellaan unionin perusoikeuksia ja perusoikeuskirjan roolia ja lopuksi perusoikeuskirjan merkitystä tilanteissa, joissa perusoikeuskirja takaa laajemman oikeuksien suojan kuin ihmisoikeussopimus tai YK:n ihmisoikeussopimukset.

¹³ Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on käyttänyt aikaisemmin talouselämästä ja Euroopan talouskriisissä paljon käytettyä ”spill-over”-termiä selittämään myös perusoikeuksien heijastevaikutuksia.

2 EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA JA SEN SOVELTAMINEN

2.1 Perusoikeuskirja ennen Lissabonin sopimusta ja sen jälkeen

Euroopan unionin perusoikeuskirjan allekirjoittivat Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston sekä komission puheenjohtajat Nizzan huippukokouksessa 7.12.2000. Ennen perusoikeuskirjan allekirjoittamista Nizzan huippukokouksessa, Eurooppa-neuvosto asetti loppuvuodesta 1999 Tampereella toimielimen laatimaan perusoikeuslistausta. Perusoikeuskirjan tarvetta kuvailtiin seuraavasti komission tiedonannossa Euroopan unionin perusoikeuskirjasta¹⁴:

”Kölnin päätelmät laadittiin Euroopan unionin kehityksen kannalta historiallisella hetkellä. Perusoikeuskirjaa tarvitaan juuri nyt, kun Euroopan yhdentymisessä on alkanut uusi, entistä poliittisempi vaihe. Perusoikeuskirja on virstanpylväs Euroopan poliittisen yhdentymisen tiellä, kun unioni kehittyy yhtenäiseksi vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaksi alueeksi, mitä unionin kansalaisuuden käsite juuri edellyttääkin. Perusoikeuskirja antaa unionille poliittisen ja moraalisen oikeutuksen niin kansalaisten kuin poliitikkojen, viranomaisten ja vallanpitäjien sekä muiden talouden ja yhteiskunnan toimijoiden silmissä. Se ilmentää Euroopan demokraattisten yhteiskuntien perusolemukseen kuuluvaa yhteistä arvojärjestelmää.¹⁵

Tämän lisäksi tiedonannossa todettiin, että perusoikeuskirjan tavoitteena on yhdistää niin käytännönläheisyys kuin kunnianhimoiset tavoitteetkin. Kunnianhimoisilla tavoitteilla tarkoitettiin useiden lähdetekstien yhteen kokoamista, KP- ja TSS-oikeuksien tuomista samaan sopimukseen sekä uusien oikeuksien vahvistamista. Ajalleen uusia perusoikeuksia olivat mm. henkilötietojen suoja, bioetiikan periaatteet sekä oikeus hyvään hallintoon. Kaiken kaikkiaan perusoikeuskirja nähtiin lisäarvoa tuovana asiakirjakokonaisuutena ihmisoikeuksien areenalla.¹⁶

Perusoikeuskirjan astuttua voimaan Nizzan sopimuksen yhteydessä, perusoikeuskirja sai lähinnä poliittisen julistuksen statuksen. Näin ollen perusoikeuskirjasta ei tullut sitova oikeuslähde, vaan se toimi toimintaohjeena, joka sisälsi yhteisöoikeudellisia periaatteita.

¹⁴ KOM/2000/559 lopullinen.

¹⁵ Ibid s. 2.

¹⁶ Ibid s. 3–4.

Oikeudellisen sitovuuden perusoikeuskirja saavutti vasta 1.12.2009 Lissabonin sopimuksen myötä. Poliittisesta luonteestaan huolimatta perusoikeuskirjalle asetettiin kuitenkin lukuisia tavoitteita ja soveltamisohjeita.

Ensinnäkin perusoikeuskirjalle asetettiin soveltamisrajat: sitä tuli soveltaa unionin toimielimiin ja muihin elimiin sekä jäsenvaltioihin vain siltä osin kuin ne soveltavat unionin oikeutta. Toiseksi perusoikeuskirjalla haluttiin myös kumota kaksinaismoralistinen käsitys perusoikeuksien valikoivasta noudattamisesta yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Näin ollen perusoikeuskirjaa esitettiin noudatettavaksi sekä unionin sisä- että ulkopoliitiikassa. Perusoikeuskirjan tarkoituksena ei nähty kuitenkaan olevan unionin eikä yhteisön toimivallan muuttaminen (supistaminen/laajentaminen).¹⁷ Perusoikeuskirjan todettiin olevan neutraali toimivallanjaon suhteen¹⁸.

Perusoikeuskirjaan on koottu unionin kansalaisten ja unionin alueella asuvien henkilöiden oikeusturvaa koskeva lainsäädäntöaines. Tähän apuna on käytetty muun muassa niitä perusoikeuksia ja vapauksia, joiden katsotaan olevan jäsenvaltioille yhteistä valtiosääntöperinnettä; myös kansainväliset velvoitteet on huomioitu perusoikeuskirjaa koskevassa oikeusturvassa. Kyseiset perusoikeudet ja vapaudet on alun perin johdettu eurooppalaisesta yleissopimuksesta, EU:n ja Euroopan neuvoston hyväksymistä sosiaalisista peruskirjoista ja ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen¹⁹ oikeuskäytännöstä ja unionin omasta primaarinormistosta.²⁰

EU:n perusoikeuskirja koostuu johdannon lisäksi seitsemästä luvusta, jotka käsittelevät ihmisarvoa, vapautta, tasa-arvoa, yhteisvastuuta, kansalaisten oikeuksia, lainkäyttöä, sekä yleisiä määräyksiä. Yleiset määräykset käsittelevät perusoikeuskirjan soveltamisalaa, oikeuksien kattavuutta, oikeussuojan tasoa sekä turvattujen oikeuksien väärinkäytön kieltoa. Perusoikeuskirjan tarkoituksena on synnyttää konstitutionaalinen konteksti, niin

¹⁷ KOM/2000/559 lopullinen s. 4.

¹⁸ Neutraaliutta selitettiin tiedonannossa seuraavasti:

”Tämä neutraalius unionin ja yhteisön toimivaltuuksien suhteen johtuu itse perusoikeuksien luonteesta. Koska perusoikeudet suojaavat yksilöitä julkisen vallan edustajien toimivallan ylityksiltä, perusoikeuskirjan päätavoitteena on mahdollistaa vallanpitäjien toiminnan valvonta asianmukaisella poliittisella tasolla. Perusoikeudet ovat toisaalta myös arvoja, jotka ohjaavat yhteisön ja unionin toimintaa. On selvää, että nämä voivat toimia vain valtuuksiensa puitteissa ja toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Tämä koskee erityisesti sosiaalisia oikeuksia ja periaatteita sekä muita oikeuksia, joiden toteutuminen edellyttää täytäntöönpanotoimia.”

¹⁹ Nykyisin Euroopan unionin tuomioistuin.

²⁰ Raitio 2004 s. 1077.

sanottu tulkintakehys, jonka avulla aineellisten oikeuksien suoja on mahdollista toteuttaa.²¹ Samalla yleiset määräykset (51–54 artiklat) osoittavat, kuinka ja missä laajuudessa perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet on mahdollista hyödyntää ja mihin julkisen vallan toimielimiin oikeudet on ulotettavissa.

Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltiota ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Juuri tämän periaatteen nojalla jäsenvaltiot ja toimielimet noudattavat ja kunnioittavat perusoikeuskirjan oikeuksia sekä noudattavat periaatteita soveltuviin määrin toimivaltuuksiensa mukaisesti. 51.2 artiklassa vielä täydennetään ensimmäistä kohtaa vielä siten, että perusoikeuskirjan ei kuitenkaan ole määrä luoda unionille uusia toimivaltuussuhteita eikä uusia tehtäviä. Perusoikeuskirjalla ei siis pyritä luomaan uutta oikeutta²².

Oikeudellisen sitovuuden myötä Lissabonin sopimus hylkäsi unionin tekemän jaottelun kolmeen pilariin: oikeus- ja sisäasiat, yhteiset ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteisöpilari. Erityisen suurta merkitystä se loi perus- ja ihmisoikeuksille. Pilarijaon poistaminen mahdollisti sen, että muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta oli mahdollista ulottaa koskemaan sekä rikosasioita että poliisiyhteistyötä. Yhteistyöstä tuli täten unionioikeudellista.²³

Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjan yksi päätavoitteista oli tuoda sen sisältämät oikeudet ja vapaudet parempaan tietoisuuteen sekä vahvistaa oikeussubjektien oikeussuojaa.²⁴ Tavoitteena oli parantaa jäsenvaltioiden kansalaisten tietoutta sekä mahdollisuutta turvautua perusoikeuskirjan sisältämiin oikeuksiin tuomioistuimissa. Perusoikeuskirjalla voidaan nähdä olleen myös symbolista arvoa, jollaiseksi voidaan käsittää uuden eurooppalaisen identiteetin luominen.²⁵ Samalla asiakirja nostettiin

²¹ Helander 2001 s. 91.

²² Draft Charter of Fundamental rights of the European Union: Horizontal questions, Charte 4111/00. Valmistelukunnan sihteeristön muistio perusoikeuskirjan horisontaalisista kysymyksistä, jossa todetaan, että perusoikeuskirjaa tulee soveltaa unionin toimielimiin, mutta ei vastaavasti jäsenvaltioiden toimiin asioissa, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa perusoikeuksia siinä tapauksessa, kun ne soveltavat perustamissopimuksia täytäntöön pannesaan yhteisön oikeutta tai poiketakseen siitä. Toisekseen perusoikeuskirja on luettelo oikeuksista eikä näin ollen ole tarkoitus luoda perusoikeuksia koskevaa uutta lainsäädäntöä unionille [muistion kohdat 4–6].

²³ Ojanen 2009 s. 1120.

²⁴ KOM/2000/559 lopullinen, 7 ja 8 kohdat.

²⁵ Walkila 2011 s. 816–817.

perussopimusten tasolle. Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeudet nousivat suurempaan huomioon Euroopan unionin toiminnassa. Vaikka perusoikeuskirjan tarkoituksena on luoda yksi yhteinen unionin alueen oikeuden soveltamisala, on hyvä huomata, ettei perusoikeuskirjalla kuitenkaan tarkoitettu luoda oikeutta, jossa unionin kansalaisen olisi mahdollista turvautua perusoikeuskirjaan missä tahansa asiassa.²⁶

Unionin tuomioistuimen tapauksessa *Kadi*²⁷ on havaittavissa perusoikeuskirjan uuden aseman merkitys. Tuomion perusteluissa mainittiin perustuslaillinen periaate, jonka mukaan kaikissa unionin toimenpiteissä tulee kunnioittaa perusoikeuksia. Tätä tuomioistuinten on valvottava perustamissopimuksella käyttöön otetuilla oikeussuojakeinoilla. Tuomioistuin kumosi annettua asetuksen siltä osin, jossa siinä ei ollut asianmukaisesti huomioitu valittajan puolustautumisoikeuksia sekä omistusoikeutta.

Alun perin perusoikeuskirjan ei pitänyt myöskään sisältää uusia ja innovatiivisia oikeuksia, vaan perusoikeuskirjan tarkoituksena oli lähinnä velvollisuus noudattaa jo säädetyjä perusoikeuksia. Nykyään tilanne on kuitenkin toinen: perusoikeuskirja sisältää muutamia innovatiivisia ulottuvuuksia, kuten bioeettisiä oikeuksia ihmisten kloonaukseen vastaan sekä vähemmistöjen oikeuksia suojelevia perusoikeuksia. Nämä ovat vain yksittäisiä esimerkkejä, joilla voidaan osoittaa perusoikeuskirjan todellista innovatiivisuutta.²⁸

Perusoikeuskirjan rooli Lissabonin sopimuksen jälkeen ei myöskään ole saavuttanut eurooppalaisella oikeusalueella täyttä konsensusta ja yhteisymmärrystä. *Morano-Foadi* ja *Andreadakis* kokosivat vuonna 2010 empiirisen tutkimuksen²⁹, johon on koottu Lissabonin sopimuksen myötä syntyneiden muutosten arvioita ja niiden vaikutuksia muun muassa suhteessa perusoikeuskirjan asemaan. Yhteistä kaikille mielipiteille oli se, että niissä tunnustettiin Lissabonin sopimuksen asema käännekohtana unionin historiassa, erityisesti, koska se kokosi perusoikeudet yhdeksi perusoikeuskirjaksi. Mielipiteet olivat myös yksimielisiä siinä suhteessa, että ne korostivat perusoikeuskirjan ja Lissabonin

²⁶ KOM/2010/0572 lopullinen, 1.3.3 kohta.

²⁷ Yhdistetyt asiat C-402/05 ja C-415/05P, kohta 285.

²⁸ Craig 2008 s. 413.

²⁹ Empiirisessä tutkimuksessa haastateltiin EU-tuomioistuinten tuomareita ja julkisasiamiehiä. Haastattelu sijoittui ajankohtaan: 13.–15.12.2010. Morano-Foadin ja Andreadakis'n tutkimuksen tuloksia on käsitelty heidän yhteisessä artikkelissaan: *Reflections on the Architecture of the EU after the Treaty of Lisbon: The European Judicial Approach to Fundamental Rights*, joka on julkaistu *European Law Journal* nimisessä lehdessä.

sopimuksen keskeistä roolia EU:n oikeusjärjestyksessä. Mielipiteet erosivat kuitenkin hurjasti puhuttaessa mahdollisista vaikutuksista ja niistä syntyvistä tuloksista.³⁰

Tuomarien positiivisimmat kommentit antoivat kuvan, jossa ihmisoikeuksien kieli yleistyy ja perusoikeuksista tulee eurooppalaisen keskustelun ydintä. Toisaalta osa tuomareista totesi, että EU-tuomioistuimet ovat suojelleet jo vuosikymmeniä kyseisiä oikeuksia ja, että niiden juuret ovat jo osa eurooppalaista oikeusperinnettä. Tämä tarkoittaa osaksi sitä, että perusoikeuskirjaan kootut oikeudet eivät ole syntyneet suoraan perusoikeuskirjaan, vaan oikeudet ovat olleet niin sanotusti jo ”olemassa”. Näin ollen perusoikeuskirjan tehtävänä olisi suojella jäsenvaltioiden ja EU:n omaa valtiosääntöperinnettä.³¹ Perusoikeuskirjaan kootut oikeudet ovat siis systemaattisesti koottuja eurooppalaisella oikeusalueella vallinneita oikeuksia.³²

Yhteisymmärrys saavutettiin kuitenkin taas, kun puhuttiin perusoikeuskirjan roolista saattaa ihmisoikeudet yhä näkyvimmiksi ja vahvemmiksi. Ihmisoikeuksien näkyvyyden nähtiin taas kannustavan jäsenvaltiot yhä rohkeammin viittaamaan perusoikeuskirjaan. Viittauksia perusoikeuskirjaan tehdään nyt yhä rohkeammin ja useammin, koska perusoikeuskirjasta on tullut oikeudellisesti sitova. Tämä on osakseen vahvistanut asiakirjakokonaisuuden symbolista arvoa. Perusoikeuskirjan tultua oikeudellisesti sitovaksi Lissabonin sopimuksen yhteydessä on myös syntynyt keskustelua kansallisten tuomioistuinten tapaan viitata perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeuskäytännön tarkastelu kuitenkin osoittaa, että tuomioistuimet viittaavat yhä useammin ensisijaisesti perusoikeuskirjaan ja toissijaisesti muihin ihmisoikeuslähteisiin.³³

2.2 Perusoikeuskirjan soveltamiskäytännön erityispiirteitä

Perusoikeuskirjalla voidaan kuitenkin katsoa olleen oikeudellista merkitystä lainkäytössä jo ennen vuotta 2009.³⁴ Ensimmäistä kertaa ensimmäisen asteen tuomioistuimessa (entinen EY-tuomioistuin) perusoikeuskirja otettiin mukaan ratkaisukäytäntöön tapauksessa *max.mobil Telekommunikation Service vastaan komissio* (2002), jonka

³⁰ Morano-Foadi ja Andreadakis 2011 s. 599.

³¹ Ibid s. 599.

³² Ibid s. 600.

³³ Ibid s. 600.

³⁴ Raitio 2001 s. 1079.

ratkaisussa viitattiin perusoikeuskirjan 41 ja 48 artikloihin. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin viittasi perusoikeuskirjaan ensimmäistä kertaa tapauksessa *C-540/03 European Parliament v. Council of the European Union*, jossa otettiin kantaa perheen yhdistämisdirektiiviin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käytti tapauksessa ensimmäistä kertaa perusoikeuskirjaa perusoikeussuojan tunnustusperiaatteena. Tuomiosta kävi ilmi, että oikeusnormit tulisi muotoilla perusoikeuskirjan pohjalta ja, että direktiivien lainmukaisuutta olisi voitava tarkastella suhteessa perusoikeuskirjaan.³⁵

Euroopan unionin tuomioistuimet ovat tuomioissaan soveltaneet perusoikeuskirjan oikeuksia toisinaan eri tavalla kuin perinteinen oikeus-periaate-jaottelu on oikeuskirjallisuudessa muodostettu. Vaikka perinteinen jako TSS- ja KP-oikeuksiin on havaittavissa tuomioistuinten tulkintalinjasta, on perinteisessä jaottelussa poikkeuksia. Periaatteiksi lueteltuja oikeuksia on sovellettu oikeutena, kuten esimerkiksi useita perusoikeuskirjan työoikeuksia. Jaottelu ei kuitenkaan ole täysin uusi perusoikeuskirjan innovaatio, vaan se on peräisin jo oikeusteorian tasolta. Vaikka perusoikeuskirjassa tehdään jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin, tulee huomioida, että, oikeusvaikutuksiltaan erilaisia oikeuksia on ollut olemassa jo ennen perusoikeuskirjan jaottelua. Kyseessä ei siis ole täysin uusi keksintö, vaan sävy- ja tulkintaeroja oikeuksien ja periaatteiden välillä on ollut jo aikaisemmin. On myös hyvä huomioida, että periaatteiden lisäksi, oikeuksien soveltamisalaa on rajoitettu yleisten määräysten nojalla. Periaatteita ei, tulkintaeroista huolimatta, voi tulkita siten, että ne eivät sitoisi kansallista lainsäätäjää unionin toimialaan kuuluvilla sektoreilla³⁶.

Toinen tulkinnanvarainen kysymys koskee unionin jäsenmaiden oikeuden rajoja soveltaa unionin oikeutta, sillä perusoikeuskirjan tavoitteena on ollut luoda yksi yhtenäinen oikeudellinen kokonaisuus. Näin ollen ei riitä, että jäsenvaltiot toimivat unionin oikeuden alalla vain omien perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien näkökulmasta. Tarkoittaen esimerkiksi Ison-Britannian, Puolan tai Saksan perustuslakituomioistuinten eriäviä mielipiteitä ja ns. opt-out-erillisoikeuksia. Nämä erillisoikeudet voidaan katsoa olevan ristiriidassa unionin perimmäisen tarkoituksen kanssa, jossa perusoikeuskirjan tulisi luoda yksi ja yhteinen oikeuden soveltamisala.

³⁵ Salminen 2007 s. 285.

³⁶ VNS 2/2003, s. 14.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö unioni tunnustaisi ja kunnioittaisi jäsenvaltioiden kansallisten perus- ja ihmisoikeuksien soveltamista. Näillä on suuri merkitys tapauksissa, joissa unioni ei ole tarkkarajaisesti säädellyt kansainvälistä oikeutta. Unionin tuomioistuin onkin antanut ratkaisuja, joissa se on kunnioittanut jäsenvaltioiden kansallisia perus- ja ihmisoikeuksia, kuten asiassa *C-73/07, Tietosuojavaltuutettu vs. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy*³⁷. Euroopan unionin tuomioistuimien tehtävänä on kunnioittaa jäsenvaltioiden omaa identiteettiä³⁸ sekä tulkita perusoikeuksia yhteistä valtiosääntöperinnettä kunnioittaen.³⁹

Kansalliset ja kansainväliset erot kutistuvat myös tarkasteltaessa EIS:n merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien ulottuvuudessa. Perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaan perusoikeuksien tulee olla vähintään samalla tasolla kuin ihmisoikeussopimuksen myöntämät oikeudet. Tämä ei kuitenkaan estä unionia määäämästä tätä laajempaa oikeuksien ja periaatteiden suojaa. Koska kaikki jäsenvaltiomaat ovat EIS:n vaikutuspiirissä, kaventaa tämä näkökulma kansallisen ja kansainvälisen oikeuden eroja koskien yhtä harmonisoitua oikeudellista aluetta.

Erityisesti Lissabonin sopimuksen myötä unionin tuomioistuimet ovat ottaneet varsin aktiivisen roolin koskien perusoikeuskirjaan viittaamista tuomioissaan. On kuitenkin huomattava, että tuomion perusteluista löytyy useita viittauksia perusoikeuskirjan lisäksi EIS:n ja unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin. Tämä mahdollistaa erilaisten opt-out-erityisoikeuksien olemassaolon, sillä erityisoikeuksia nauttivissa maissa oikeuksia noudatetaan usein oikeusperiaatteiden tasolla.

Aktiivisen viittaamisen lisäksi perusoikeuskirja on antanut vahvan vallanvälineen unionin tuomioistuimille. Perusoikeuskirja ei ole enää vain hajanainen kokoelma perus- ja ihmisoikeuksia, vaan oikeudellisesti sitova asiakirjakokonaisuus, joka mahdollistaa jopa toimimisen ylimpänä oikeuslähteenä. Myös tuomioistuimen tuomioiden laajat perustelukannat mahdollistavat sen tärkeän roolin yhden yhtenäisen oikeusalueen luomisen näkökulmasta, vaikka sen oikeudellinen rooli yksittäisissä jäsenmaissa ei ole

³⁷ Asia C-73/07.

³⁸ SEU 4. artikla.

³⁹ Perusoikeuskirjan 52.4 artikla.

täysin absoluuttinen.⁴⁰ Näin ollen vaikka perusoikeuskirjan on mahdollista olla ylin oikeuslähde, on se tähän asti ollut vain yksi lähde muiden oikeuslähteiden joukossa, vaikka tätäkään roolia ei pidä väheksyä. Perusoikeuskirja ei yksin ainakaan toistaiseksi ole niin vahva väline kuin yhdessä muiden oikeudellisesti sitovien asiakirjojen ja periaatteiden kanssa.

Perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeen unionin tuomioistuimet ovat soveltaneet perusoikeuskirjan oikeuksia varsin laajasti. Unionin tuomioistuin on ratkaisuisaan viitannut paljon perusoikeuskirjan TSS-oikeuksiin, kuten työoikeuksiin ja syrjintäkysymyksiin. Merkittävää asiassa on se, että näitä perinteisen jaottelun mukaan periaatteisiin kuuluvia oikeuksia on kohdeltu oikeuksina periaatteen sijaan. Lissabonin sopimuksen jälkeen tuomioistuimet ovat viitanneet myös useasti artikloihin, jotka käsittelevät perhe-elämää. Näissä tapauksissa perusoikeuskirjaan on viitattu yhä enemmän tapauksissa, jotka koskevat maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeuksia. Näissä tuomiossa on kulminoitunut perusoikeuksien intressipunninta. Näin ollen tuomioistuimet ovat ryhtyneet yhä ennakkoluulottomammin rikkomaan perinteistä oikeus-periaate-ulottuvuutta. Vaikka perusoikeuskirjaan kirjattiinkin Lissabonin sopimuksen myötä 52.5 artikla, ovat tuomioistuimet omalla ratkaisukäytännöllään ottaneet kantaa jo ennen sopimuksen voimaantuloa periaatteiden asemaan ja nostaneet niistä muutamia oikeusvaikutuksiltaan oikeuksien tasolle.

Perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeen on ollut havaittavissa myös uusi nouseva oikeuksien ulottuvuus. Vaikka perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirja tulee sovellettavaksi vain unionin toimielimissä, laitoksissa ja jäsenvaltioissa soveltaessa unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan perusoikeudet eivät täten tule suoraan sovellettavaksi yksityisten oikeussubjektien välillä. Vuonna 2010 unionin tuomioistuin antoi kuitenkin tapauksessa *Kücükdeveci*⁴¹ harvinaisen ratkaisun ottaessaan kantaa kahden yksityisen väliseen suhteeseen; ratkaisussaan tuomioistuin ilmoitti, että kansallisen tuomioistuimen tulee huomioida syrjintäkiellon periaate ja sen on jätettävä noudattamatta kaikki sen kanssa ristiriitaiset kansalliset lait.

⁴⁰ Walkila 2011 s. 819.

⁴¹ Asia C-555/07.

Perusoikeuskirjan sovellettavuudesta yksityisten välisissä oikeussuhteissa otettiin kantaa myös vuonna 2013 julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa *asiassa C-176/12*, jossa oli kyse ranskalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöstä. Julkisasiamies *Pedro Cruz Villalón* pohti ratkaisuehdotuksessaan perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan horisontaalisia oikeusvaikutuksia. *Villalón* argumentoi, että lähtökohtaisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat perusoikeuskirjan 51.1 artiklan nojalla vain unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita.⁴² Tästä johtuen vastakohtaispäätelmänä perusoikeuskirjan määräykset eivät koskisi yksityisiä.⁴³ Julkisasiamies kuitenkin totesi, että kyseinen päätös olisi mahdollisesti virheellinen ja ainakin liian nopea ilman tarkempaa asian tarkastelua. Hän totesikin seuraavaa:

» – – on riittävää todeta, ettei sellaisissa suurimmaksi osaksi perustuslakeihin sisältyvissä säännöksissä, joissa julistetaan perusoikeuksia, yleensäkin mainita nimenomaisesti, keitä kyseiset oikeudet koskevat tai ketkä ovat niiden passiivisia subjekteja, koska säännösten oletetaan luonnostaan koskevan julkista valtaa. Lisäksi on yhä suhteellisen harvinaista, että määritettäisiin nimenomaisesti, että jokin tietty perusoikeus koskee tai velvoittaa yksityisiä tai että nämä olisivat niiden passiivisia subjekteja. Tämä tarkoittaa, että useimmissa tapauksissa kysymys perusoikeuksien merkityksestä yksityisoikeudellisissa suhteissa on pitänyt ratkaista tulkinnan avulla voimatta tukeutua mihinkään nimenomaiseen perustuslain sääntöön ja yleensäkin tapauskohtaisesti.»⁴⁴

Villalón kuitenkin argumentoi, että pohdinta horisontaalisten oikeusvaikutusten ulottuvuudesta ei ole uusi asia unionin oikeudessa. Ensimmäisen kerran käsitettä punnittiin, kun perusoikeuskirja sisällytettiin osaksi unionin primaarioikeutta. Ongelmaksi nousi kuitenkin se, että liikkuvuutta koskevilla perusvapauksilla sekä sukupuoleen perustuvaa syrjinnän kieltoa voidaan soveltaa yksityisoikeudellisissa suhteissa. Periaatteet ovatkin vakiintuneet unionin oikeudessa. Tämän takia olisi ongelmallista, jos osaan perusoikeuksista sovellettaisiin erilaisia sääntöjä kuin perusoikeuskirjassa taattuihin perusvapauksiin tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, ja että niiden asema perusoikeuskirjassa olisi huonommassa asemassa.⁴⁵ Julkisasiamies toteaaakin, että tilanne olisi vähintäänkin paradoksaalinen, jos

⁴² Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 28.

⁴³ Ibid, kohta 29.

⁴⁴ Ibid, kohta 30.

⁴⁵ Ibid, kohta 34.

perusoikeuskirjan sisällyttäminen osaksi primaarioikeutta todellisuudessa heikentäisi perusoikeuskirjan perusoikeuksia.⁴⁶

Villalón toteaaakin, että ongelmana on perusoikeuksien konkreettisten oikeusvaikutuksien tulkinta. Tulkinta hankaloituu entisestään tilanteissa, joissa oikeusvaikutukset vaihtelevat. Tästä johtuen voi olla vaikeaa hahmottaa, että perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen on julkisen vallan välittömästi ja suoraan yksityisille asettama velvoite. Julkiselle vallalle tämä konkretisoituu perusoikeuksien suojeluvelvoitteena.⁴⁷

Julkisasiamies päätyykin toteamaan seuraavaa horisontaalisista oikeusvaikutuksista:

»Käytännössä perusoikeuksien oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeussuhteissa tulee merkitykselliseksi silloin, kun oikeusjärjestyksessä annetaan erityiset takeet perusoikeuksien kunnioittamisesta, ja tavallisesti takeena on tuomioistuimen harjoittama valvonta. Näissä tapauksissa perusoikeuksilla on jo luonnostaan vallitseva tai ainakin täydentävä merkitys yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa, ja niitä sääntelee se valtion viranomainen, jolla on ylin toimivalta päättää perusoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Horisontaalisen oikeusvaikutuksen käsite tietää siis sitä, että tuomioistuimet toimivat selvästi aiempaa useammin perusoikeuksien tulkitsijoina yksityisoikeudellisten suhteiden sääntelyssä. Konkreettisin tapa, jolla tätä järjestelyä toteutetaan, ovat joissakin maissa esiintyvät yksilön perusoikeuksia turvaavat erityismenettelyt⁴⁸.»⁴⁹

Euroopan unionin tuomioistuin antoi asiasta ennakkoratkaisun 15.1.2014, *asia C-176/12*. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että perusoikeuskirjan 27 artiklaan ei voitu vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi.⁵⁰ Tapausta käsitellään tarkemmin myöhempanä.

⁴⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 35.

⁴⁷ Ibid, kohta 36. ks. myös EIT:n omaksuma näkemys valtion positiivisista velvoitteista, joka pohjautuu asiassa *Airey v. Irlanti* 9.10.1979 annettuun EIT:n tuomioon. Näkemys on myöhemmin vahvistettu useilla tuomioilla.

⁴⁸ Kyseinen menettely on käytössä esimerkiksi Saksassa, jossa perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö perustuu perusoikeuksien suojaa koskeviin suoriin kanteisiin.

⁴⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 37.

⁵⁰ Asia C-176/12 tuomion kohdassa 51 todetaan: ”Edellä esitetystä seuraa, että perusoikeuskirjan 27 artiklaa yksin tai yhdessä direktiivin 2002/14 säännösten kanssa on tulkittava siten, että kun työlain L.1111-3 §:n kaltainen kyseisen direktiivin kansallinen täytäntöönpanosäännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tähän perusoikeuskirjan artiklaan ei voida vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kyseisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi.”

2.3 Perusoikeuskirjan asema suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen

2.3.1 *Presumptio*⁵¹ ihmisoikeussuojan tasosta EU:ssa

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa säännellään ihmisoikeussuojan tasosta ja sen suhteesta EIS:een. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52.3 artiklassa sanotaan, että perusoikeuskirjan turvaamien ihmisoikeuksien tulee vastata EIS:ssa turvattujen oikeuksien tasoa. Euroopan unionin perusoikeuksien suojan tason tulee olla johdonmukainen ihmisoikeussopimuksen takaamien oikeuksien kanssa niiltä osin, kun kyseisten oikeuksien sisältö ja kattavuus ovat samankaltaiset. Perusoikeuskirjan selityksissä mainitaan myös, että etenkin lainsäätäjän tulee noudattaa rajoittaessaan perusoikeuksia ihmisoikeussopimuksessa yksityiskohtaisesti säädeltäviä määräyksiä. Tämä ei saa kuitenkaan vaikuttaa unionin oikeuden tai Euroopan unionin tuomioistuinten riippumattomuuteen.⁵²

Syy, miksi kysymys 52.3 artiklasta on systemaattisesti oikeustieteellisen keskustelun ytimessä ja osana EIT:n ja EU-tuomioistuinten vuoropuhelua, johtuu Lissabonin sopimuksen aiheuttamista oikeusvaikutuksista. Perusoikeuskirjan oikeudellisen sitovuuden ansiosta sille on annettu ensisijaista huomiota unionin tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Näin ollen on nähty tärkeäksi muodostaa johdonmukainen tulkintajatkumo perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen välille. Tämä niin sanottu ”parallel interpretation”⁵³ on hyödyllinen väline perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.⁵⁴

EIT on vahvistanut, että unionin oikeuden kohdalla on voimassa *presumptio*, jonka mukaan unioni takaa riittävän laajan oikeudellisen ihmisoikeuksien suojan tason. *Presumptio* on kuitenkin mahdollista kumota, jos EIT katsoo, ettei ihmisoikeussopimuksen sisältämiä oikeuksia ole asianmukaisesti pystytty turvaamaan.⁵⁵

⁵¹ Oikeudellinen oletama.

⁵² Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.3.

⁵³ Rinnakkaisen tulkinnan käsitettä ovat käyttäneet mm. EIT:n presidentti Costa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen presidentti Skouris yhteisessä tiedonannossaan 17.1.2011.

⁵⁴ Joint communication from Presidents Costa and Skouris. 17.1.2011.

⁵⁵ Pellonpää 2012 s. 132.

Tällöin EIT katsoo, että kyseinen oikeustila on niin sanottu ”manifestly deficient” (”ilmeisen puutteellinen”).⁵⁶

EIT on harvakseltaan ottanut kantaa kysymykseen, missä laajuudessa se käsittelee mahdollisia ristiriitatilanteita ihmisoikeuskysymyksissä. Historian saatossa EIT on ottanut kantaa tähän presumptioon ihmisoikeussuojan tasoon mm. tapauksissa *Matthews vs. Yhdistynyt kuningaskunta* (1999) sekä *Bosphorus Hava Yollari Turizm vs. Irlanti* (2005).

Tähän asti ihmisoikeustuomioistuin on pyrkinyt noudattamaan maltillista linjaa tulkintakysymyksissä, sillä se ei lähtökohtaisesti ole toimivaltainen tutkimaan EU:ta koskevia kysymyksiä niin kauan kuin unioni ei ole ihmisoikeussopimuksen osapuoli. Ennen 1990-lukua ehtikin kertyä tulkintajatkumon mukaisia ratkaisuja, joissa tapauksia ei voinut ottaa tutkittavaksi niiden Euroopan unioniin liittyvien kytköksen takia.⁵⁷ Näin ollen voidaan väittää, että ennen 1990-lukua EIT sovelsi tulkinnallisesti hyvin pidättyvää linjaa, eikä ottanut käsiteltäväkseen unionia koskevia kysymyksiä.

Tuomioistuimissa kuitenkin pyrittiin argumentoimaan, vaikka tapauksia ei toimivaltakysymyksien takia tutkittu, jotta jäsenvaltiot eivät vapaudu velvoitteistaan toimivaltuuksien siirtojen jälkeenkään. Tapauksessa *Etienne Tête vs. France* vahvistettiin tätä ihmisoikeustoimikunnan⁵⁸ lausumaa linjaa. Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että vaikka valtio on sitoutunut noudattamaan jotakin kansainvälistä sopimusta ja myöhemmin se liittyisi toiseen sopimukseen, joka estää aikaisemman sopimuksen toteutumisen, on valtio edelleen vastuussa aikaisempaan sopimukseen kohdistuvista rikkomuksista.⁵⁹ Tässä yhteydessä velvoitteilla tarkoitetaan ihmisoikeussopimuksen synnyttämiä velvoitteita.

Ensimmäinen merkittävä tapaus, jossa ihmisoikeustoimikunta otti kantaa toimivallan siirtämistä koskeviin kysymyksiin, tunnetaan tapauksena *M & Co. vs. Saksan*

⁵⁶ *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti* (2005), kohta 156.

⁵⁷ Tulkintalinjan mukaisia tapauksia mm. CFDT-tapaus vuodelta 1978 sekä Dufay-tapaus vuodelta 1988.

⁵⁸ Alun perin valitukset tehtiin Euroopan ihmisoikeustoimikunnalle, josta asia saattoi edetä ihmisoikeustuomioistuimeen tai Euroopan neuvoston ministerikomiteaan. Ihmisoikeustuomioistuin ei toiminut tällöin vielä kokopäiväisesti. Järjestelmä uudistettiin vuonna 1998, jolloin ihmisoikeustuomioistuimesta tuli kokopäiväinen instituutio. Vanha toimikunnan lausuma oikeuskäytäntö ei kuitenkaan menettänyt oikeudellista arvoaan.

⁵⁹ *Etienne Tête v. France* (1987), tuomiosta *The Law*, kohta 3. “[i]f a State contracts treaty obligations and subsequently concludes another international agreement which disables it from performing its obligations under the first treaty, it will be answerable for any resuking breach of its obligations under the earlier treaty”.

liittotasavalta vuodelta 1990. Päätöksessään toimikunta vetosi taas toimivaltansa rajoihin, eikä se kokenut olevansa toimivaltainen tutkimaan unionin tuomioistuimen ratkaisua asiasta. Tapauksen tärkeämpi anti on kuitenkin pohdinta Saksan liittotasavallan vastuukysymyksistä ja sen rajoista sekä sen luoma *equivalent protection* -oppi. Toimikunta ei ratkaissut kysymystä, oliko Saksa vastuussa loukkaavaksi väitettyyn menettelyyn sillä perusteella, että se oli ratifioinut ja hyväksynyt ihmisoikeussopimuksen ja sen nojalla luovuttanut toimivaltansa.⁶⁰

Tuomion perusteluista käy ilmi, että EIT oli valmis katsomaan Euroopan unionin pystyvän tarjoamaan riittävän laajan suojan toimivallan siirtoa koskevissa kysymyksissä. Suojan tason tuli vastata ihmisoikeussopimuksen turvaamaa tasoa, johon se perusteluissa päätyikin.⁶¹ Näin ollen, kun kyseessä on toimivallan tai muun vastuun siirtäminen ylikansalliselle yhteisölle, on merkittävää pystyykö tämä tarjoamaan riittävän laadukkaan ihmisoikeussuojan tason ("*equivalent protection*").⁶²

Pellonpää on tiivistänyt *M & Co.* tapauksesta johdettavan linjauksen siten, että toimivaltuuksien siirtämisessä kansainvälisille järjestöille sopimusvaltioiden tulee myös siirtää sopimukseen sisältyvä asianmukainen oikeussuojamekanismi. Jos suojamekanismia ei siirretä järjestölle, säilyy vastuu ihmisoikeussopimuksen rikkomuksista valtiolla.⁶³

Tapauksessa *Matthews* EIT otti historiallisesti kantaa unionikytkentäiseen tapaukseen, vaikka se ei lähtökohtaisesti ollut toimivaltainen tutkimaan EU:ta koskevia kysymyksiä. EIT totesi tuomiossaan, että ihmisoikeussopimukseen liittyneet jäsenvaltiot ovat

⁶⁰ M & Co. päätöksessä sanotaan: "[t]he Convention does not prohibit a Member State from transferring powers to international organisations"

⁶¹ M & Co. päätöksessä sanotaan: "[T]he Commission notes that the legal system of the European Communities not only secures fundamental rights but also provides for control of their observance. It is true that the constituent treaties of the European Communities did not contain a catalogue of such rights. However,-- they attach prime importance to the protection of fundamental rights."

⁶² M & Co. päätöksessä sanotaan: "[T]he Commission considers that a transfer of powers does not necessarily exclude a State's responsibility under the Convention with regard to the exercise of the transferred powers. Otherwise the guarantees of the Convention could wantonly be limited or excluded and thus be deprived of their peremptory character. The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (cf. Eur. Court H.R., Soering judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, para. 87). Therefore the transfer of powers to an international organisation is not incompatible with the Convention provided that within that organisation fundamental rights will receive an equivalent protection."

⁶³ Pellonpää 2005 s. 1235.

velvollisia noudattamaan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita huolimatta toimivallansiirrosta.⁶⁴

Matthews-tapauksessa oli kyse Gibraltarilla asuvien henkilöiden oikeudesta osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin. Tuomiossaan tuomioistuim katsoi, vaikka Euroopan parlamentti ei täysin vastaa lainsäädäntöelintä sanan suppeassa merkityksessä, Gibraltarin erityisaseman huomioon ottaen, Parlamentin katsottiin olevan tässä merkityksessä tarpeeksi edustuksellinen elin, jolloin sen vaaleihin on mahdollista soveltaa ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa.⁶⁵ Tuomioistuim katsoi, ettei ollut väliä olisivatko vaalit olleet täysin kansalliset vai eurokeskeiset, Ison-Britannian katsottiin silti olevan velvollinen noudattamaan lisäpöytäkirjan 3 artiklaa.⁶⁶

Miksi tuomioistuim antoi tulkintajatkumostaan poikkeavan ratkaisun, voidaan nähdä liittyvän erityisen vahvasti oikeussuojakysymyksiin. EIT näki *Matthews*-tapauksessa, että kyseisessä vaaliasiassa, jota säännellään unionioikeudessa primaarioikeuden tasolla, EU ei kyennyt turvaamaan riittävää oikeussuojan tasoa. Tapausta ei kuitenkaan tulisi tulkita kannanottona toimikunnan muodostamaa tulkintajatkumoa kohtaan.⁶⁷ Ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että primaarioikeuteen kuuluvien sopimusten tulkinta ei kuulunut EU-tuomioistuimen toimivaltuuksien piiriin, ja osaksi tästä syystä EIT otti asian käsiteltäväkseen.⁶⁸

Näin ollen asiakysymyksen ratkaisun lisäksi, *Matthews*-tapauksen antia oli tuomioistuimen toteamus, että se ei ole toimivaltainen käsittelemään valituksia, jotka kohdistuvat unioniin itseensä tai sen elimiin niin kauan, kun EU ei ole sopimusosapuolena ihmisoikeussopimuksessa.⁶⁹ Tämä periaate ei kuitenkaan täysin vastaa kysymykseen, millaisessa vastuussa jäsenvaltiot ovat unionille toimivallansiirron puitteissa tehdyissä päätöksissä.⁷⁰

EIT on ottanut kantaa kysymykseen, kuinka laajassa merkityksessä se ottaa tutkittavakseen Euroopan unionin takaamien oikeuksien tasoa koskevia kysymyksiä. EIT antoi asiaa koskevassa tapauksessa *Bosphorus Hava Yollari Turizm vs. Irlanti (2005)*

⁶⁴ Matthews, kohta 33.

⁶⁵ Ibid, kohdat 36–41.

⁶⁶ Ibid, kohta 35.

⁶⁷ Pellonpää 2012 s. 131.

⁶⁸ Matthews, kohta 33.

⁶⁹ Ibid, kohta 32. Ks. asiasta myös Pellonpää 2005 s. 1233.

⁷⁰ Pellonpää 2005 s. 1233.

ratkaisun, josta on muodostunut yksi eurooppalaisen oikeuden merkittävimmistä tapauksista koskien EU:n ihmisoikeuksien suojan tasoa suhteessa ihmisoikeussopimuksen takaaman oikeuden tasoon.

Tapauksessa *Bosphorus* oli kyse EU-asetuksen soveltamisesta Irlannissa ja syytöksistä koskien omaisuuden suojan loukkauksia. Euroopan unionin tuomioistuimen tasolla *Bosphorus*-tapauksessa oli kyse EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) välisestä kaupasta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 990/93⁷¹ 8 artiklan tulkinnasta.⁷² Tulkinta koski riita-asiaa Bosphorus Airwaysin ja Irlannin liikenne-, energia- ja viestintäministeriön välillä.

Euroopan unionin tuomioistuin vastasi Irlannin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön siten, että se katsoi ministeriön toimineen neuvoston asetuksen mukaisesti, ja näin ollen tunnusti toiminnan olleen lainmukainen. Tuomioistuin esitti valituksen hylkäämistä. Tuomion ei nähty olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa.⁷³ *Bosphorus*-tapauksen asiasisällön arvioinnissa oli kyse Jugoslavia-sanktion soveltamisesta, mutta myös omaisuudensuojaa väitettiin rikotun. Bosphorus Airways vastaavasti katsoi, että takavarikointi oli ollut omiaan loukkaamaan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia.⁷⁴

Se, mikä tekee *Bosphorus* tuomiosta poikkeavan verrattuna *M. & Co.* –tapauksen linjaan, on se, että tuomioistuin katsoi ensimmäisen kerran valituksen olevan *yhteensopiva* EIS:n kanssa; näin ollen se ei jäänyt soveltamisalan ulkopuolelle, kuten tapaus *M & Co.* EIT perusteli tuomiossaan, että tapaus oli yhteensopiva *ratione loci, personae* kuin *materiaekin*.⁷⁵

EIT sovelsi tapauksessa *equivalent protection* –oppia, niin sanottua ilmeisen puutteellisen suojan –doktriinia. Puutteellisen suojan –periaatteella tuomioistuin tarkoitti sitä, että suojan taso on verrattavissa ihmisoikeussopimuksen tarjoamaan tasoon. Suojan taso ei välttämättä ole silti identtinen. Suojan tason arviointi on myös mahdollista tutkia

⁷¹ Niin kutsuttu Jugoslavia-sanktioiden nojalla annettu asetus.

⁷² Asia C-84/95, kohta 1.

⁷³ Ibid, tuomion kohdat 26–27.

⁷⁴ Ibid, tuomion kohta 19.

⁷⁵ *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti*, kohta 137.

uudestaan jos suojan taso muuttuu.⁷⁶ Jos suojan taso katsotaan olevan yhteensopiva ihmisoikeussopimuksen kanssa, vallitsee tällöin presumptio, jonka mukaan sopimusosapuoli ei ole rikkonut ihmisoikeussopimuksen sille asettamia velvoitteita. Presumptio voidaan kumota vastaavasti jos pystytään osoittamaan, että suoja on ilmeisen puutteellinen.⁷⁷

2.3.2 EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Tähän asti EU on pystynyt esiintymään vain väliintulijan–roolissa tuomioistuinmenettelyssä. EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen muuttaisi tätä järjestelmää. Tulevaisuudessa EU:n olisi mahdollista puolustaa itseään asioissa, jotka koskevat sitä itseään. Liittyminen EIS:een parantaisi unionin roolia toimijana ihmisoikeuksien piirissä, sillä se sitoutuisi ulkopuoliseen valvontaan.⁷⁸

Kysymys unionin liittymisestä EIS:een muuttui entistä ajankohtaisemmaksi Lissabonin sopimuksen jälkeen. Lissabonin sopimuksen yhteydessä perusoikeuskirja saavutti oikeudellisen sitovuuden ja saman arvoaseman kuin perustamissopimukset. Samalla sopimus hylkäsi unionin tekemän jaottelun kolmeen pilariin: oikeus- ja sisäasiat, yhteiset ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteisöpilari. Erityisen suurta merkitystä tämä loi perus- ja ihmisoikeuksille.⁷⁹ Myös riski kahden rinnakkaisen kansainvälisen toimijan poikkeavista tulkintakäytännöistä on vauhdittanut prosessia, sillä yhteisöoikeuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien välisten ristiriitojen mahdollisuus on kasvanut. Konfliktien riski on kasvanut yhdessä EU:n toimivallan kasvun kanssa, etenkin puhuttaessa EU:n tuomioistuinten toimivallasta.⁸⁰

Vasta Lissabonin sopimuksen myötä EU saavutti kuitenkin tarpeellisen oikeushenkilöllisyyden, joka mahdollistaa sen liittymisen EIS:n vaikutusalueen piiriin.

⁷⁶ Pellonpää 2005 s. 1236.

⁷⁷ *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlanti*, kohta 156.

⁷⁸ Pellonpää 2012 s. 134.

⁷⁹ Ojanen 2009 s. 1120.

⁸⁰ Pellonpää 2012 s. 133.

Ajatus liittymisestä on kuitenkin elänyt jo 1970-luvun lopusta.⁸¹ Yhteisöjen tuomioistuin antoi 1990-luvulla lausunnon⁸² EU:n neuvoston kysymykseen koskien liittymistä ihmisoikeussopimukseen. Tuomioistuin totesi lausunnossaan, että liittyminen yleissopimukseen on yhteisöoikeudellisesti katsottuna mahdotonta.⁸³ EU:n neuvoston lausuntopyynnössä oli kysymys yhteisön toimivallan (entinen yhteisöpilari) ulottamisesta sopimuksen tekoon sekä liittymissopimuksen yhteensopivuudesta. Tuomioistuin ei ottanut tutkittavakseen yhteensopivuuskysymyksiä, mutta se antoi lausunnon yhteisön toimivaltuuden laajuudesta. Tuomioistuin katsoi, että perustamissopimukset eivät mahdollistaneet näin laajan toimivaltuuden olemassaoloa yhteisölle.⁸⁴

Tähän asti EIT on tunnustanut tapauksessaan *Bosphorus*, että unionin oikeus pystyy turvaamaan EIS:ssa lausutut ihmisoikeudet ja niiden toteutumisen. Tapaus on ollut poikkeuksellinen EIT:n historiassa, sillä se on noudattanut pidätyväistä linjaa. Niin sanotun *Bosphorus*-doktriinin paikkansapitävyyttä joudutaan kuitenkin arvioimaan uudestaan EU:n liittyessä ihmisoikeussopimuksen piiriin. On mahdollista pohtia, onko doktriini enää luotettava ja ajankohtainen väline ratkaisemaan EIT:n ja EU-tuomioistuimien välisiä kompetenssiriitoja. Lisäksi on mahdollista pohtia ihmisoikeussopimuksen roolia suhteessa muihin yleissopimuksen osapuoliin, joilla on kapasiteettia yhtä laajaan perusoikeussuojan tason ylläpitoon. Varmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että niin *Bosphorus*-doktriinin kuin EIS:n tulevaisuus on murroskohdassa. Omia kehityshaasteita on luonut yhä moninaistuva Eurooppa, mutta yhtäältä sen integroituminen.⁸⁵ Euroopan yhdentymiskehityksen voidaankin kuvailla olevan ”yhtenäisyyttä moninaisuudessa”⁸⁶.

EIT:n presidentti Costa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen presidentti Skouris ovat tarjonneet ratkaisuksi kompetenssiriitojen torjumiseksi EU:n ja EIS:n välillä toissijaisuusperiaatteen mukaista käsittelyjärjestystä. Tämä tarkoittaisi sitä, että EU-oikeuden piiriin kuuluvissa asioissa ratkaisu tulisi pyytää toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ensin unionin tuomioistuimelta ja vasta toissijaisesti EIT:lta. Näin ollen

⁸¹ Pellonpää 2012 s. 134.

⁸² Lausunto 2/94.

⁸³ Ibid, kohta 36.

⁸⁴ Pellonpää 2012 s. 134.

⁸⁵ Weiß, s. 95.

⁸⁶ Vapaa käännös. Weiß on artikkelissaan käyttänyt osuvasti termiä ”unity in diversity”.

unionioikeudellisen asian käsittely EIT:lta vaatisi ensisijaisesti ratkaisun unionin omien tuomioistuinten puitteissa.⁸⁷

3 PERUSOIKEUSKIRJAN JAOTTELU OIKEUKSIIN JA PERIAATTEISIIN

3.1 Jaottelun historialliset lähtökohdat

3.1.1 Jako KP- ja TSS-oikeuksiin perusoikeuskirjan taustalla

Historian saatossa keskustelu oikeuksien luonteesta ja luokittelusta on elänyt ja muokkaantunut tietyn sisältöiseksi. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa jaottelussa oikeuksia on luokiteltu kolmeen eri kategoriaan, niin sanottuun kolmen eri sukupolven oikeuksiin. Vanhimmat oikeudet ovat saaneet vahvasti vaikutteita klassisesta liberalismista ja sen vapauskäsitteestä. Eräs aikakaudelle tyypillinen piirre oli yksityisen henkilön oikeuksien turvaaminen valtion toimesta. Näille oikeuksien toteutumiselle on tyypillistä se, että julkinen valta pyrkii olemaan puuttumatta oikeuksiin positiivisiin toimin. Puhuttaessa vapausoikeuksista tarkoitetaan sellaisia oikeuksia kuten, sanan- ja kokoontumisen vapaus sekä henkilökohtaisen vapaudenkin suoja.⁸⁸

Toisen sukupolven perus- ja ihmisoikeuksien tyypillinen piirre on sen valtiolle ja julkiselle vallalle osoittama velvoite ryhtyä positiivisiin toimiin oikeuksien edistämiseksi. Valtiot ovat myös sitoutuneet edistämistöimiin kansainvälisten sopimuksien kautta, esimerkiksi YK:n TSS-sopimuksen kautta (SopS 6/1976)⁸⁹. Nämä toisen sukupolven perus- ja ihmisoikeudet ovat verrattain nuorempia kuin ensimmäisen sukupolven kansalaisoikeudet. Näihin toisen sukupolven oikeuksiin kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.⁹⁰

⁸⁷ Joint communication from Presidents Costa and Skouris. 17.1.2011.

⁸⁸ Pellonpää 2012 s. 28.

⁸⁹ 2(1) artiklan mukaan: valtiot ovat sitoutuneet "ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein "--yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan"

⁹⁰ Pellonpää 2012 s. 29.

Uusimpaan, niin sanottuun kolmannen sukupolven perus- ja ihmisoikeuskategoriaan, kuuluvat etenkin kehitysmaiden peräänkuuluttamat kollektiiviset oikeudet. Näillä oikeuksilla tarkoitetaan esimerkiksi oikeutta rauhaan ja kehitykseen. Tähän ryhmään voidaan nähdä kuuluvaksi myös kansojen itsemääräämisoikeus ja oikeus terveelliseen elinympäristöön.⁹¹

Tämä historiallinen jaottelu on tyypillisesti nähtävillä EIS:n sisällössä. Sopimus turvaakin lähtökohtaisesti vain kansalais-poliittisia oikeuksia. Yksi merkittävä syy oikeuksien eriasteiselle turvalle ja sille, miksi TSS-oikeudet on jätetty sopimuksen ulkopuolelle, selittävät historialliset tekijät. Ihmisoikeussopimuksen historiallisiin tehtäviin on nähty tärkeänä osana kuuluvan toimiva ja tehokas kansainvälinen valvontajärjestelmä, joka turvaa yksilön valitusoikeuksia sekä niiden toteutumisen. Tämä toiminta on nähty mahdolliseksi vain, jos kyseessä on KP-oikeudet. Taustalla vaikuttaa oletama siitä, että valtio ei puutu yksilön oikeuksiin positiivisin toimin, vaan toiminnan valvonta on tuomioistuinten alasta.⁹²

Klassisten vapausoikeuksien ja modernien TSS-oikeuksien historialliset erot ovat havaittavissa myös kansainvälisistä ihmisoikeusdokumenteista. Esimerkiksi YK:ssa hyväksytyt ihmisoikeussopimukset myötäilevät tätä kahtiajakoa. Ihmisoikeuksien toteutuminen on jaettu kahteen asiakirjaan: KP-sopimukseen⁹³ sekä TSS-sopimukseen.⁹⁴

Oikeuksien kahtiajaossa on huomattavissa trendi, jonka mukaan TSS-oikeuksien kirjoittamistapa, valvontajärjestelmät ja velvoittavuusasteet eroavat KP-oikeuksien vastaavista mekanismeista ja kirjoitusasusta. TSS-oikeuksia turvaavat TSS-sopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja⁹⁵ ovat huomattavasti joustavampia kuin KP-sopimus tai EIS. Toisaalta kahtiajakoa ei ole mahdollista luonnehtia selväksi ja jakoa tarkkarajaiseksi. Esimerkiksi TSS- ja KP-sopimuksissa on turvattu rinnakkain samoja oikeuksia.⁹⁶

Nykyaikaisen perus- ja ihmisoikeusajattelun mukaan ei ole mahdollista ajatella KP-oikeuksia ja TSS-oikeuksia absoluuttisesti erillään toisistaan. Ei ole myöskään täysin ongelmatonta tehdä selvää rajanvetoa näiden oikeuksien velvoittavuuteen julkisen vallan osalta. Vaikka lähtökohtaisesti TSS-oikeuksien katsotaan luovan valtiolle positiivisten

⁹¹ Pellonpää 2012 s. 29.

⁹² Pellonpää 2012 s. 29.

⁹³ SopS 8/1976.

⁹⁴ Pellonpää 2012 s. 29.

⁹⁵ SopS 43—44/1991.

⁹⁶ Karapuu 2011 s. 70.

toimien velvoitteen oikeuksien toteutumiselle, ei tämä suinkaan tarkoita sitä, että KP-oikeudet eivät nauttisi lainkaan valtion positiivista edistystoimista. Monet oikeudet jo itsessään sisältävät passiivisen ja aktiivisen ulottuvuuden, jotka velvoittavat julkista valtaa käyttäviä viranomaisia ja heidän toimiaan oikeuksien valvojana ja käyttäjänä.⁹⁷

Perusoikeuksia on mahdollista jaotella myös niiden velvoittavuuden ja täsmällisyyden mukaan; tällöin voidaan puhua perusoikeuksien subjektiivisesta luonteesta. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, jossa yksilö voi vedota normiin tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perinteisesti on katsottu, että vapausoikeudet täyttävät tämän subjektiivisen oikeuden tunnusmerkistön, mutta vain osa TSS-oikeuksista sisältää kyseisen ulottuvuuden.⁹⁸ Subjektiivisen oikeuden toteuttamisvelvollisuus viranomaisissa voi ensinnäkin tarkoittaa vaatimusta, jossa viranomaisen on toimittava aktiivisesti edistääkseen perusoikeuden toteutumista tai vastaavasti se voi tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta olla toimimatta – ja näin ollen loukkaamatta perusoikeutta.⁹⁹

Ensiksi jako KP- ja TSS-oikeuksiin näkyy vahvana perusoikeuskirjan luonteessa. Jako oikeuksiin ja periaatteisiin noudattaa pitkälti juuri tätä kahtiajakoa. Oikeuksilla tässä tapauksessa tarkoitetaan KP-oikeuksia ja periaatteilla TSS-oikeuksia¹⁰⁰. Todellisuudessa jako ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, sillä useat artikkelit voivat sisältää sekä oikeus- että periaateulottuvuuden, kuten artikla 33.1, joka sisältää oikeuksia ja periaatteita perhe- ja työelämän oikeudellisesta, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta suojan tasosta.¹⁰¹ Toiseksi jaottelu rikkoo perusoikeuskirjan perimmäistä tarkoitusta, jonka tavoitteena oli juuri yhdistää oikeudet ja antaa TSS- ja KP-oikeuksille yhtäläiset oikeudet. Lähtökohtaisesti tämä tarkoitti sosiaalisten oikeuksien nostamisen kansalaispoliittisten oikeuksien rinnalle.¹⁰²

Perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksien viimekätisinä soveltajina ovat Euroopan unionin tuomioistuimet. Vaikka oikeuskirjallisuudessa on olemassa suuntaa-antavaa jaottelua oikeuksiin ja periaatteisiin, on käytännönsovellutus kuitenkin tuomioistuimilla. Tuomioistuimien linjaus, jossa TSS-oikeudet katsotaan periaatteiksi ja KP-oikeudet oikeuksiksi, ei kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Lähtökohtaisesti tulkintaan voidaan

⁹⁷ Pellonpää 2012 s. 31.

⁹⁸ Hallberg 2011 s. 40.

⁹⁹ Karapuu 2011 s. 68.

¹⁰⁰ VNS 2/2003 s. 67.

¹⁰¹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.5.

¹⁰² Ojanen 2010 s. 141–142.

katsoa vaikuttavan myös artiklan kirjoitettu sanamuoto. Artiklan tulkintaan vaikuttaa pitkälti se, onko oikeus kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon, jolloin osa periaatteistakin voi aktualisoitua tuomioistuinteitse.

3.1.2 Normilähteet jaottelun taustalla

Oikeuksien ja periaatteiden jaottelua on myös mahdollista lähestyä tutkimalla oikeuksien taustalla vaikuttavia lähteitä ja niiden velvoittavuusastetta sekä sitä viitekehystä, jonka rajoissa oikeutta on mahdollista rajoittaa. Tässä kappaleessa olen tutkinut perusoikeuskirjan selityksien avulla sitä normimateriaalia, joka on otettu huomioon perusoikeuskirjaa koottaessa. Lähtökohtaisesti perusoikeuskirjan artiklojen taustalla vaikuttavat EIS, unionin oma oikeuskäytäntö sekä EIT:n oikeuskäytäntö, unionin sekundaarilainsäädäntö, Euroopan unionista ja sen toiminnasta tehdyt sopimukset, työntekijöiden sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja, KP-oikeuksien yleismaailmallinen julistus sekä jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne¹⁰³. Seuraavassa olen jaotellut oikeuksien ja periaatteiden taustalla vallitsevia lähdeaineistoja ryhmiin ja vertaillut niiden lähdearvoa toisiinsa. Seuraavassa esittelen perusoikeuskirjan normilähteitä osastokohtaisesti, aloittaen perusoikeuskirjan ensimmäisestä osastosta, ihmisarvosta. Lopuksi olen koonnut havainnot taulukkoon.

Ensimmäinen osasto, ihmisarvo, sisältää viisi perusoikeutta: ihmisarvo (1 artikla), oikeus elämään (2 artikla), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla) sekä orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla). Ensimmäinen artikla, jossa määritellään ihmisarvo unionin perusoikeutena, juontaa juurensa syvemmälle kuin yksittäiset asiakirjan normilähteet. Ihmisarvo ei ole vain yksi perusoikeus, vaan tunnustettu myös yhdeksi kaikkien perusoikeuksien perustaksi. Loput osaston artikkelit 2, 4 ja 5 perustuvat pitkälti EIS:een. Vastaavasti perusoikeuskirjan 3 artikla on muodostunut unionin omasta oikeuskäytännöstä.¹⁰⁴

¹⁰³ Olen tutkinut perusoikeuskirjan selityksiä pykäläkohtaisesti. Jokaisen pykälän selityksistä käy ilmi, missä rajoissa oikeutta on mahdollista käyttää ja, mikä lähdeaineisto on ollut perusoikeuskirjan perusoikeuden taustalla. Oikeudet voivat olla esimerkiksi peräisin unionin omasta oikeuskäytännöstä tai vastaavasti ne voivat olla verrattavissa EIS:n tasoon.

¹⁰⁴ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 1–5.

Perusoikeuskirjan toinen osasto, vapaudet, ovat perinteisesti leimattu vahvasti velvoittavaksi KP-oikeuksiksi. Osasto sisältää 14 erilaista oikeutta. Normilähteitä tutkittaessa on mielenkiintoista huomata niiden vahva velvoittavuusaste. Siinä missä TSS-oikeuksien taustalla vallitsevat sosiaaliset peruskirjat sekä direktiivit, on KP-oikeuksien taustalla usein unionista ja sen toiminnasta tehdyt sopimukset ja EIS. Toki poikkeuksia on molempiin suuntiin lähteiden vertailussa, mutta johtava trendi on selvästi havaittavissa.

Osaston 14 oikeudesta 11 oikeudella on kytkös vastaavaan EIS:n tasoon. Seuraavia oikeuksia ovat: perusoikeuskirjan oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (artikla 6), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (artikla 7), henkilötietojen suoja (artikla 8), oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe (artikla 9), ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus (artikla 10), sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (artikla 11), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (artikla 12.1), taiteen ja tutkimuksen vapaus (artikla 13), oikeus koulutukseen (artikla 14), omistusoikeus (artikla 17) ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (artikla 19).¹⁰⁵

Listasta jää puuttumaan perusoikeuskirjan ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä (artikla 15), elinkeinovapaus (artikla 16) ja oikeus turvapaikkaan (artikla 18). Näistä oikeuksista perusoikeuskirjan artikkelit 15 ja 16 perustuvat EU-tuomioistuinten omaan oikeuskäytäntöön. Vastaavasti perusoikeuskirjan 18 artiklan selityksistä käy ilmi, että oikeus perustuu Euroopan unionista ja sen toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklaan.¹⁰⁶

Oikeudet eivät perustu aina vain yhteen normilähteeseen: tämä huomio on yleinen etenkin KP-oikeuksien kohdalla. Monet toisen osaston oikeuksista perustuvat EIS:n lisäksi Euroopan unionista tai sen toiminnasta tehtyihin sopimuksiin tai EIT:n ratkaisukäytäntöön. Ratkaisukäytäntöön perustuu mm. perusoikeuskirjan 19 artikla. Vastaavasti Euroopan unionista tai sen toiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvat perusoikeuskirjan 15–16 ja 18 artikloiden lisäksi artikkelit 8 ja 12.2. Artikla 12.2 perustuu myös työntekijöiden sosiaaliseen peruskirjaan.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 6–14, 17 ja 19.

¹⁰⁶ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 15–16 ja 18.

¹⁰⁷ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 8, 12, 15–16 ja 18–19.

Sääntelyn taustalla on myös muita lähteitä, kuten yhteinen valtiosääntöperinne. Näitä vapausoikeuksia ovat mm. oikeus koulutukseen (artikla 14) ja omistusoikeus (artikla 17). Ammatillinen vapaus (artikla 15) perustuu myös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (artikla 19) on ihmisoikeussopimuksen lisäksi merkitystä KP-sopimuksella.¹⁰⁸

Perusoikeuskirjan kolmannessa osastossa säädellään tasa-arvoon kuuluvia oikeuksia. Osasto kattaa yhteensä seitsemän perusoikeutta. Lähtökohtaisesti, kunnioittaen perinteistä jakoa KP- ja TSS-oikeuksiin, nämä tasa-arvoon liittyvät oikeudet ovat pitkälti juuri TSS-oikeuksia, vaikka niillä olisikin ydinalueen koskemattomuuteen velvoittava kielto. Etenkin yleisiä syrjintäkieltoja on noudatettava velvoittavana oikeutena. Etenkin tämän osaston oikeuksien lähdemateriaali on hyvin kirjavaa eli perustuu hyvin erilaisiin lähteisiin. Seuraavassa esittelenkin oikeuksia yksi kerrallaan, jolloin lähdemateriaalia on helpompi jäsentää.

Ensimmäinen osastoon kuuluva oikeus on yhdenvertaisuus lain edessä (artikla 20). Oikeus perustuu etenkin jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä unionin omaan oikeuskäytäntöön.¹⁰⁹ Toinen osaston oikeuksista on yleinen syrjintäkielto (artikla 21). Se perustuu seuraaviin normilähteisiin: Euroopan neuvoston puitteissa tehdyn ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan yleissopimuksen 3 artiklan toiseen kohtaan, EIS:een, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklassa on säädetty yleisestä syrjintäkiellosta sekä vastaavasti perusoikeuskirjan 21.2 artiklasta on säädetty myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 18 artiklassa. Näin ollen artiklan normimateriaali on erittäin laaja, koko eurooppalaisen oikeusalueen leikkaava perusoikeus.¹¹⁰

Seuraavassa perusoikeuskirjan artiklassa säädellään kulttuurisesta, uskonnollisesta ja kielellisestä monimuotoisuudesta (artikla 22). Oikeuden taustalla vaikuttavat Euroopan unionista ja sen toiminnasta tehdyt sopimukset. Näitä on esimerkiksi unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 17 artikla. Perusoikeuskirjan 23 artiklassa on kyse miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta. Normin taustalla vallitsee laaja oikeudellinen sääntely. Ensinnäkin KP-oikeuksille tyypillisiä lähteitä ovat unionin toiminnasta tehty sopimus ja sen 157 artiklan 1. kohta. Loput lähdemateriaalista ovat perinteisempiä TSS-oikeuksille, näitä

¹⁰⁸ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 14–15, 17 ja 19.

¹⁰⁹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 20.

¹¹⁰ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 21.

ovat mm. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja työntekijöiden sosiaalinen peruskirja. Yksi mielenkiintoisista piirteistä, joka osakseen erottaa TSS-oikeudet KP-oikeuksista, on niiden kytkös direktiiveihin. Perusoikeuskirjan 23 artikla perustuu osaksi neuvoston direktiivin 76/207/ETY 2 artiklan 4 kohtaan.¹¹¹

Perusoikeuskirjan 24 artiklassa on kyse lasten oikeuksista. Tärkeimpänä normilähteenä toimii lasten oikeuksien yleissopimus. 25 artiklassa säädelään ikääntyneiden ihmisten oikeuksista. Tämä oikeus perustuu pitkälti Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Perusoikeuskirjan 26 artiklassa on kyse vammaisten henkilöiden sopeuttamisesta yhteiskuntaa. Oikeus perustuu sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan että työntekijöiden sosiaaliseen peruskirjaan.¹¹²

Perusoikeuskirjan seuraava osasto on yhteisvastuu. Juuri nämä perusoikeuskirjan perusoikeudet ovat saaneet osakseen jäsenvaltiokritiikkiä. Näin on esimerkiksi Ison-Britannian ja Puolan kohdalla. Mailla onkin voimassa opt-out-lauseke, jonka mukaan valtioille ei voida luoda velvoitteita yhteisvastuu-osioon kuuluvien oikeuksia osalta, elleivät jäsenvaltiot ole velvoitteita itse hyväksyneet.¹¹³ Yhteisvastuu-osasto kattaa 12 perusoikeutta. TSS-oikeuksille tyypillisesti oikeuksien taustalla vaikuttavat vahvasti Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä työntekijöiden sosiaalinen peruskirja. Näitä perusoikeuskirjan oikeuksia ovat työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä (artikla 27), neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin (artikla 28), oikeus työnvälityspalveluihin (artikla 29), suoja perusteettoman irtisanomisen yhteydessä (artikla 30), oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (artikla 31), lapsityövoiman käytön kieltö ja nuorten suojele työssä (artikla 32), perhe- ja työelämä (artikla 33), sosiaaliturva ja toimeentuloturva (artikla 34) ja terveyden suojele (artikla 35). Artikloista 28 perustuu myös EIT:n ratkaisukäytäntöön sekä yhteiseen jäsenvaltioperinteeseen. Yhteistä jäsenvaltioperinnettä ilmentää myös 27 artikla.¹¹⁴

Toinen isompi lähdekokonaisuus on direktiivit. Perusoikeuskirjan 27 artiklasta säädelään direktiiveissä 2002/14/EY (työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevat yleiset puitteet Euroopan yhteisössä), 98/59/EY (joukkovähentäminen), 2001/23/EY (yrityksen luovutus) ja 94/45/EY (eurooppalainen yritysneuvosto). Perusoikeuskirjan 30

¹¹¹ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelat 22–23.

¹¹² Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelat 24–26.

¹¹³ Pöytäkirja n:o 30.

¹¹⁴ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelat 27–35.

artiklan taustalla on direktiivit 80/987/ETY työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ja 2001/23/EY työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen luovuttamisen yhteydessä.

Perusoikeuskirjan 31 artiklaa avustaa direktiivi 89/391/ETY sekä 32 artiklaa direktiivi 94/33/EY. Perusoikeuskirjan 33 artiklan selityksistä taas käy vastaavasti ilmi, että perhe- ja työelämää säätelevät neuvoston direktiivi 92/85/ETY toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden ja imettävien työntekijöiden turvallisuudesta ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä sekä direktiivi 96/34/EY UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta.

Vaikka monet perusoikeuskirjan yhteisvastuu-osion oikeuksista perustuvat unionin omaan sekundaarilainsäädäntöön sekä sosiaalisiin peruskirjoihin, on lähteiden joukossa myös vahvemmin velvoittavia normistoja. Perusoikeuskirjan oikeus, joka takaa mahdollisuuden käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (artikla 36) perustuu unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklaan sekä jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.¹¹⁵

Perusoikeuskirjan ympäristönsuojelu (artikla 37) sekä kuluttajansuoja (artikla 38) perustuvat myös unionista ja sen toiminnasta tehtyihin sopimuksiin. Ympäristönsuojelu perustuu unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 ja 191 artikloihin sekä unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohtaan. Kuluttajansuoja vastaavasti on johdettavissa unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklasta.¹¹⁶

Lopuksi olen tarkastellut perusoikeuskirjan viidettä ja kuudetta osastoa. Viides osasto sisältää kansalaisten oikeudet, näitä perusoikeuksia on 8. Kuudennessa osastossa säädellään lainkäytöstä neljässä eri artiklassa. Tämän perusoikeuskirjan lähdemateriaalin tutkimisen ulkopuolelle olen jättänyt perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamisalaa koskevat yleiset määräykset (artiklat 51–54). Rajausta on sikäli luonnollinen, koska yleiset määräykset eivät sinällään luo suoraan yksilölle perusoikeuksia. Yleiset määräykset koskevat soveltamisalaa (artikla 51), oikeuksien ja periaatteiden tulkintaa (artikla 52), suojan tasoa (artikla 53) sekä oikeuksien väärinkäytön kieltoa (artikla 54). Tässä tutkielmassa on perehdytty näihin yleisiin määräyksiin tarkemmin muissa pääluvuissa, joten niiden tulkintaa ei ole kokonaan sivuutettu.

¹¹⁵ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 36.

¹¹⁶ Perusoikeuskirjan selitykset, artikkelit 37–38.

Viidennen osaston perusoikeuksia yhdistää se, että niiden taustalla vallitseva lähdemateriaali koostuu lähes poikkeuksetta unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta. Näitä oikeuksia ovat perusoikeuskirjan äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa (artikla 39), joka perustuu sopimuksen 20 artiklan toiseen kohtaan sekä 14 artiklan kolmanteen kohtaan. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa (artikla 40) perustuu sopimuksen 20 artiklan toiseen kohtaan; myös oikeus hyvään hallintoon (artikla 41) perustuu kyseiseen sopimukseen. 41 artiklasta säädellään myös unionin omassa tuomioistuinkäytännössä. Unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvat myös loput osaston perusoikeuksista: oikeus tutustua asiakirjoihin (artikla 42), oikeudesta kannella Euroopan oikeusasiamiehelle (artikla 43), oikeus esittää vetoamus (artikla 44), liikkumis- ja oleskeluvapaus (artikla 45) ja diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antama suojelu (artikla 46).¹¹⁷

Kuudennessa osastossa on kyse lainkäyttöön liittyvistä oikeuksista. Näitä ovat perusoikeuskirjan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (artikla 47), syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen (artikla 48), laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (artikla 49) ja kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (artikla 50).

Artiklat 48 ja 50 perustuvat EIS:een. Perusoikeuskirjan 50 artikla on myös johdettavissa unionin omasta oikeuskäytännöstä. EU-tuomioistuimet ovat mm. käyneet keskustelua *non bis in idem* –säännöstä. Artikla 47 perustuu myös unionin omaan oikeuskäytäntöön, sillä sen artiklan tarjoaman suojan taso on laajempi EU:ssa kuin esimerkiksi EIS:ssa. Perusoikeuskirjan 47 artiklasta on lisäksi säännelty myös unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Perusoikeuskirjan 49 artiklan juuret tulevat vuorostaan jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä sekä KP-sopimuksesta.¹¹⁸

Lopuksi olen koonnut perusoikeuskirjan normilähteet yhdeksi havainnollistavaksi taulukoksi.

¹¹⁷ Perusoikeuskirjan selitykset, artiklat 39–46.

¹¹⁸ Perusoikeuskirjan selitykset, artiklat 47–50.

LÄHTEET/OSASTO	I osasto	II osasto	III osasto	IV osasto	V osasto	VI osasto
EIS	X	X	X	X		X
EIT		X		X		
EU-tuomioistuimet		X	X		X	X
Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT)		X	X	X	X	X
Euroopan unionista tehty sopimus (SEU)		X	X	X		
Euroopan sosiaalinen peruskirja		X	X	X		
Työntekijöiden sosiaalinen peruskirja		X	X	X		
EU-direktiivit		X	X	X		
Jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne	X	X	X	X		X
KP-sopimus		X				X
Muu lähde	X		X		X	

Taulukko 1. Perusoikeuskirjan normilähteet

Edellä esitetystä taulukosta voi tehdä seuraavia huomioita: ensinnäkin vahvasti KP-oikeuksia sisältävän toisen osaston lähteet perustuvat hyvin laajaan oikeudelliseen materiaaliin, joiden sitovuusaste vaihtelee. Lähdemateriaaliin kuuluu sekä KP-oikeuksille tyypillisiä, vahvasti velvoittavia lähteitä sekä heikommin velvoittavia ja joustavampia lähteitä, kuten sosiaaliset peruskirjat. Perusoikeuskirjan kolmas osasto kattaa perinteisen ajattelun mukaan paljon TSS-oikeuksia. Lähteiden analysointi kuitenkin osoittaa, että

myös tämän osaston oikeudet perustuvat sosiaalisten peruskirjojen lisäksi vahvemmin velvoittaviin lähteisiin.

Perusoikeuskirjan kiistellyin oikeuskokonaisuus on neljäs osasto, joka sisältää yhteisvastuuoikeuksia. Lähteiden tarkastelu osoittaa, että neljännen osaston oikeuksien normit perustuvat laajalti unionin omaan sekundaarilainsäädäntöön sekä sosiaalisiin peruskirjoihin. Tämä normien lähdejaottelu tukee ajatusta, jonka mukaan kyseessä on perusoikeuskirjan periaatteita eikä oikeuksia.

3.2 Oikeuslähdeopillinen näkökulma

3.2.1 Säännöt ja periaatteet

Perusoikeuskirjan oikeus- ja periaateulottuvuuteen liittyy vahvasti oikeusteoreettisia kysymyksiä. Puhuttaessa teoriasta oikeusperiaatteiden kohdalla sekä säännöt (”rules”)¹¹⁹ että periaatteet (”principles”) nähdään normeina. Jotta niiden oikeudellisen ulottuvuuden erottaminen toisistaan sekä poliittisista tavoitteista olisi mahdollista, on tutkittava normien sisäisiä eroja. Yleisin erotteluperiaate on oletus periaatteiden yleisluontoisuudesta. Periaatteet luokitellaan korkean yleisyysasteen mukaan, kun vastaavasti säännöt saavuttavat matalan yleisyysasteen.¹²⁰ Erottelua voidaan jäsentää lisäksi tarkastelemalla sääntöjen ja periaatteiden normilaatua; tätä teoriaa voidaan lähestyä *Dworkinin* sekä *Alexyn* luomista teoreettisista lähtökohdista.

Dworkinin erotteluteesi oikeuksista ja periaatteista perustuu seuraaviin huomioihin: *Dworkinin* mukaan sääntöjä tulee käyttää, jos niille tunnusomaiset piirteet täyttyvät. Täten sääntö on joko pätevä tai pätemätön, kun tunnuspiirteet on täytetty. Teoriassa on kuitenkin mahdollista, että on olemassa sääntöjä, jotka sisältävät tähän poikkeuksia. *Dworkin* argumentoikin, että mitä täydellisempi ja parempi sääntö on, sitä paremmin poikkeukset ovat jo kirjattu ylös ja tunnistettu.¹²¹

¹¹⁹ Selvyiden vuoksi käsite ”säännöt” on rinnasteinen tutkielman käsitteelle ”oikeudet”.

¹²⁰ Alexy 1989 s. 620.

¹²¹ Dworkin 1978 s. 24–25.

Erottelua on helpompi ymmärtää jos sitä lähestytään *Dworkinin* periaatteiden näkökulmasta. Periaatteita ei nimittäin ole mahdollista tulkita sääntöjen tavoin. Ne antavat lähinnä tulkintaraamit, joiden avulla tunnistetaan oikea ratkaisu. Erityisen tärkeää periaatteiden tulkinnassa on niiden erilaiset painoarvot sekä niiden keskinäinen vertailu ja arvoasettelu. Kyseessä on ulottuvuus, jota säännöillä ei vastaavasti ole hahmotettavissa lainkaan. Kahden periaatteen yhteentörmäyksessä toimitaan sen periaatteen mukaisesti, jolla on asian kannalta suurempi painoarvo. Ei ole myöskään aina selvää, mihin kategoriaan normi kuuluu ja miten tällaisissa tapauksissa tulisi menetellä. Toisinaan säännöillä ja periaatteilla on hyvin pitkälti samankaltaisia rooleja ja sääntöjen ja periaatteiden erottelu voi olla kiinni vain muotoilusta.¹²²

Dworkin on jakanut periaatteet myös alakategoriaan, jotka ovat periaatteet suppeassa merkityksessä sekä periaatteet politiikkana (”policy”). Politiikalla pyritään parantamaan jotakin ominaisuutta, joka voi olla esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen tai poliittinen tavoite. Vastaavasti suppeassa merkityksessä merkitys viittaa moraaliseseen perusteluun. Periaatteet täten tukevat enemmän yksilön oikeuksia ja politiikat kollektiivisia tavoitteita.¹²³ Kun kyseessä on eurooppa-oikeus, on mielekästä huomata, että politiikkaa (”policy”) ei voi täysin erottaa periaatteista ja säännöistä. Politiikat havainnollistavat esimerkiksi unionin sisämarkkinaoikeutta. Unionin neljää perusvapautta voidaan nimittää tässä mielessä politiikoiksi.¹²⁴

Alexy lähestyy jaottelua puolestaan siten, että hänen teoriansa pääpaino on periaatteiden ja sääntöjen laadullisessa tarkastelussa ja erottelussa sekä periaatteiden keskinäisessä punninnassa ja niille luonteenomaisissa optimointikäskyissä. Sääntöjen kohdalla toimitaan eri tavalla. Kollisiotilanteissa toinen normeista joutuu väistymään soveltumattomana.¹²⁵ Koska *Alexy* näkee periaatteet optimointikäskyinä, voidaan normien sisältämät vaatimukset saavuttaa eriasteisien toimin. Ei ole kuitenkaan mahdollista luoda objektiivista etusijaa, vaan tapauskohtaisuus asettaa omia vaatimuksia periaatteiden soveltamiselle, sillä periaatteiden painoarvo vaihtelee tapauskohtaisesti. Laillisuusvaatimusta on kuitenkin noudatettava, eikä toimien ole mahdollista olla

¹²² Dworkin 1978 s.26–27.

¹²³ Dworkin 1978 s. 22, 82.

¹²⁴ Raitio 2010 s. 196.

¹²⁵ Alexy 1989 s. 623.

lainvastaisia.¹²⁶ Säännöt *Alexy* näkee hyvin samankaltaisesti kuin Dworkin: säännöt ovat siis normeja, jotka ovat joko päteviä tai pätemättömiä. Sääntöä on noudatettava tarkasti sanamuodon antamassa laajuudessa. Kollisiotilanteessa sääntöjen kohdalla noudatetaan yleisesti *lex posterior*-, *lex specialis*- ja *lex superior*-vaatimuksia.¹²⁷

Perusoikeussäännöksellä voi siis olla toteutettavaan oikeuteen perustava vaikutus. Vaikutuksella voidaan sekä luoda velvollisuus kunnioittaa että suojata oikeuksia. Vaikutuksen voidaan katsoa olevan myös rinnastettavissa tarpeeseen, jossa määrätään velvollisuus toteuttaa kyseinen oikeus. Täten tulkittaessa periaatteita, niiden keskeiseksi ominaisuudeksi muodostuu painoarvon tulkinta. Nämä periaatteet voivat perustua säädökseen. On myös mahdollista, että periaatteet ovat johdettavissa useammasta säädöksestä tai tuomioistuimien päätöksistä. Periaatteiden ominaisuuksien takia niitä voidaan käyttää myös tulkinta-apuna ohjaamassa muiden lähteiden tulkintaa.¹²⁸

Normien jaottelu sääntöihin ja periaatteisiin ei kuitenkaan ole täysin riidatonta. Harva perusoikeus on täysin absoluuttinen. Perusoikeudet voivat sisältää säännöille ja periaatteille tyypillisiä ulottuvuuksia, vaikka yleensä ne ovatkin jaoteltavissa joko säännöiksi tai periaatteiksi. Periaatteita ja sääntöjä tulisi kuitenkin tarkastella yhteydessä toisiinsa. Kyseessä ei ole kahta erillistä oikeutta vaan pikemminkin voidaan puhua kahdesta poikkeavasta normilajista, joilla kuitenkin on olemassa samankaltaisia käskyluontoisia velvoittavuuksia.¹²⁹

Etenkin eurooppa-oikeudelle periaatelähtöinen tulkintatraditio¹³⁰ on muodostunut merkittäväksi ratkaisukäytännöksi lakien tulkintatilanteissa. Eurooppa-oikeudessa joudutaan jokseenkin harvoin tilanteeseen, jossa sääntöjen punnintatilanne on erittäin epäselvä. Selvät normiristiriidat ratkaistaan metanormien avulla eli toisen säännön etusija selviää *lex superior*, *lex specialis* tai *lex posterior* –käskyin. EU-oikeudelle on tyypillistä *lex posterior* –käskyn toteutuminen, jolloin vanha asetus korvataan uudella. Toisaalta tilannetta on myös mahdollista soveltaa tuomioistuinkäytäntöön. Tässä tapauksessa

¹²⁶ Alexy 2002 s. 47–48.

¹²⁷ Alexy 2002 s. 48.

¹²⁸ Sakslin 2001 s. 238.

¹²⁹ Alexy 2002 s. 45.

¹³⁰ Periaatelähtöinen tulkintatraditio ei tässä mielessä tarkoita periaatteiden tulkintaa, vaan yleisesti sääntöjen eurooppa-oikeudellisessa tulkinnassa ratkaisut tehdään hyvin samankaltaisesti kuin periaatteiden keskinäispunninta ja arvotus tapahtuu.

tuomioistuim voi uudella tuomiolla kumota vanhan tulkintajatkumon ja ryhtyä soveltamaan uutta traditiota.¹³¹

Periaatteiden punninta ei sen sijaan ole yhtä selvää eurooppa-oikeudessa kuin sääntöjen. Periaatteiden kollisiotilanteissa oikeaan ratkaisuun päätyminen voi tarkoittaa sitä, että joudutaan soveltamaan monia periaatteita osaksi päällekkäin ottamalla huomioon se, että ne eivät sulje toistensa vaikutuksia kokonaan pois.¹³² Vuonna 2008 unionin tuomioistuin joutui ottamaan kantaa eri perusoikeuksien keskinäiselle painoarvolle sekä punninnalle tapauksessa *Promusicae*¹³³. Tapauksessa oli kyse yksityisyyden kunnioittamisen oikeuden (perusoikeuskirjan 7 artikla) ja omaisuudensuojan (8 artikla) sekä tehokkaiden oikeussuojakeinojen (47 artikla) välisen suhteen punninnasta. Tuomiossa tuomioistuin käytti termiä ”asianmukainen tasapaino”. Perusteluissaan se totesi, että avaimet tapauksen oikeaoppiseen soveltamiseen löytyi jo annetun direktiivin tulkinnasta. Tuomioistuin kuitenkin painotti, että direktiiviä tulisi tulkita kyseisten perusoikeuksien nojalla ja, että jäsenmaiden noudattaessa direktiiviä ja soveltaessaan kansallista oikeutta, niiden tulee pysyä tulkintalinjassa, joka on perusoikeuksien mukainen. Direktiivin tulkinnan tulee olla linjassa perusoikeuksien kanssa, mutta myös yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen kanssa.

3.2.2 Normien kaksoisluonne

Varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien normeista voidaan löytää niin sanottuja kaksoisluonteenomaisia piirteitä. Normeja on mahdollista soveltaa ja ne voivat näyttäytyä sekä periaatteina että sääntöinä. Normit jakavat siis saman luonteenomaisen piirteen, vaikka niiden rakenne ja funktio ovat erilaisia.¹³⁴ Toisin sanoen on vaikea vetää selvää rajaa periaatteiden ja sääntöjen välisille eroille.

Normijaon kompleksisuutta voidaan havainnollistaa *Aarnion* muodostamalla normijaolla, joka jakaa erot neliportaiseksi jaotteluksi. *Aarnion* jaottelu tunnistaa (a) säännöt (b)

¹³¹ Raitio 2010 s. 195–196.

¹³² Raitio 2010 s. 196.

¹³³ Asia C-275/06, kohdat 65–69.

¹³⁴ Alexy 2002 s. 84.

periaatteet (c) sääntöjen kaltaiset periaatteet (*principles like rules*) sekä (d) periaatteiden kaltaiset säännöt (*rules like principles*). Aarnio on jalostanut ajatteluaan vielä toteamalla, että periaatteet sekä periaatteiden kaltaiset säännöt sisältävät erityisesti *prima facie* – normeja. Näin ollen niiden sisältö muodostuu hyvin pitkälti erilaisten asiayhteyksien avulla, ”*all things considered*”-harkinnalla.¹³⁵

Aarnio on päätenyt edellä mainittuun neliportaiseen malliin, koska hän näkee sekä säännöt että periaatteet joko/tai-normeina. Sääntöjen noudattaminen toteutuu puhtaasti mallina, jossa normia noudatetaan joko kokonaan tai ei ollenkaan. Mielenkiintoinen huomio tapahtuu Aarnion tavassa nähdä myös periaatteet normeina, jotka toteutuvat aina jossakin määrin. Näin ollen Aarnio ei näe mahdolliseksi erottaa sääntöjä ja periaatteita absoluuttisesti toisistaan. Normien välillä ei vallitse niinkään puhdasta laadullista eroavaisuutta vaan enemmänkin sävyero. Sävyerojen esiintuonnin tarkoituksena ei ole ollut vesittää ajatusta sääntöjen ja periaatteiden eroavaisuuksista vaan korostaa, että tarkka rajanveto näiden normien välille on mahdotonta.¹³⁶

• • •

Seuraavassa olen tunnustanut asetelman, jossa perus- ja ihmisoikeudet on mahdollista nähdä sekä sääntöinä että periaatteina. Tämän oletuksen nojalla esittelen perusoikeussäännösten eriäviä oikeusvaikutuksia, joiden avulla havainnollistan etenkin sosiaalisten perusoikeuksien kaksoisluonnetta.

Perusoikeussäännökset on mahdollista jakaa niiden oikeusvaikutuksien avulla. Ensimmäiseksi on mahdollista erottaa perusoikeuden kunnioittamisvelvollisuus. Tässä tapauksessa normi asettaa julkiselle vallalle velvoitteen kunnioittaa perusoikeuden toteutumista.¹³⁷ Näin ollen julkinen valta ei saa rajoittaa yksilölle turvattua oikeutta. Julkisen vallan rooli on siten passiivisluonteinen.¹³⁸ Seuraavana perusoikeuksien oikeusvaikutuksena on suojaamisvelvoite. Suojaamisvelvoite asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata yksilön oikeus tilanteissa, joissa toinen yksilö uhkaa yksilön

¹³⁵ Aarnio 2006 s. 304.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Karapuu 2011 s. 83.

¹³⁸ Ibid, s. 84.

perusoikeutta. Normi velvoittaa julkista valtaa estämään väärinkäyttöä aktiivisin toimin.¹³⁹

Toteuttamisvelvoite on kolmas erotettavissa oleva oikeusvaikutus. Tässä tapauksessa toteuttamisvelvoite sanansa mukaisesti velvoittaa julkista valtaa aktiivisesti edistämään ja turvaamaan perusoikeuden toteutuminen. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa vähemmistön oikeuksien turvaamista. Ohjelmallinen vaikutus puolestaan tarkoittaa usein perustuslaillista toimeksiantoa. Ohjelmallisen vaikutuksen tarkoituksena on, että uudistuksen toteutuessa perusoikeuden tulisi nauttia mahdollisimman laajaa toteutumista.¹⁴⁰

Muita oikeusvaikutuksia ovat tulkintavaikutus, kompetenssivaikutus sekä abrogaatio– eli syrjäyttämisaikutus. Tulkintavaikutuksen tarkoituksena on, että perusoikeusnormeja käytetään tulkinta-apuna sovellettaessa muita oikeusnormeja. Näin ollen tavallisia lakeja ja säädöksiä tulee tulkita perusoikeusmyönteisellä tavalla. Kompetenssivaikutuksessa on kyse viranomaisen toimeksiantovaikutuksesta ja abrogaatiovaikutuksessa asetetaan normihierarkia, joka estää perusoikeuden kanssa ristiriidassa olevan normin toteutumisen.¹⁴¹

Seuraavaksi otan lähempään tarkasteluun toteuttamisvelvoitteen alaiset perusoikeudet, etenkin sosiaaliset perusoikeudet. Koska toteuttamisvelvoite velvoittaa etenkin julkisen vallan käyttäjänä lainsäätäjää, on mahdollista todeta, että kyseiset perusoikeudet muodostavat tällöin sekä periaatteita että sääntöjä, jotka lainsäätäjä voi vapaasti asettaa. Näin ollen normien velvoittavuusaste on riippuvainen lainsäätäjän päätöksestä. Vastaavasti ohjelmallisessa vaikutuksessa julkisen vallan velvoite on lähinnä poliittisten ja moraalisten velvoitteiden muodostaminen. Velvoite siis syntyy jo ennen lainsäätämistä, jolloin perusoikeus näyttäytyy lähinnä periaatteena, eikä sillä ole niin ohjaavaa vaikutusta pitkällä aikavälillä.¹⁴²

¹³⁹ Karapuu 2011 s. 83.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid, s. 85.

¹⁴² Pajukoski 2010 s. 186.

3.3 Oikeuksien ja periaatteiden sanamuodollinen tulkinta

3.3.1 Perusoikeuskirjan käsitteet oikeus ja periaate

Perusoikeuskirjan oikeuksista säännellään perusoikeuskirjan 51.1 artiklassa. Artiklassa todetaan seuraavaa:

» Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.»

Vastaavasti periaatteista on lausuttu perusoikeuskirjan 52.5 artiklassa seuraavasti:

»Tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ne voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta.»

Sanamuodollisen tulkinnan mukaan periaatteet tarkoittavat siis julkiselle vallalle määrättyjä tehtäviä, kun taas oikeuksilla pyritään turvaamaan yksilölle suoraan säänneltyä oikeusasemaa. Tämä on kuitenkin mahdollista säätää myös alemmanasteisella säädöksellä. Oikeuksien kohdalla julkisen vallan on kunnioitettava näitä oikeuksia, joilla yksilön oikeudellinen asema turvataan. Periaatteiden kohdalla julkista valtaa ei ole sidottu noudattamaan niitä yhtä tarkasti ja sääntely on väljempää. Periaatteiden sanamuodollinen tulkinta paljastaa, että yksilön oikeuksista säännellään vain yleisellä tasolla periaatteiden osalta. Julkisen vallan toimia rajoitetaan periaatteiden osalta vain yleisten tavoitteiden tai osa-alueiden osalta, eikä yksilön tarkkaa oikeusasemaa määritellä. Julkisen vallan ja lainsäätäjän tehtäväksi jääkin toteuttaa näitä periaatteita ja edistää niiden toteutuminen mahdollisimman kattavasti. Julkisen vallan ja lainsäätäjän tulee kuitenkin kunnioittaa perusoikeuskirjassa kirjoitettuja, periaatetta jäsentäviä, oikeuden rajoja sekä oikeuden luonnetta.¹⁴³

¹⁴³ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 50.

Perusoikeuskirjan 52.5 artiklaa on syytä analysoida kaksiosaisesti, sillä artiklaan sisältyy kaksi virkettä, joiden ulottuvuudet eroavat hieman toisistaan. Ensimmäisessä virkkeessä, jossa määritetään periaatteen sisältö, on kyse periaatteen *täsmäntämisestä*¹⁴⁴. Kyseisessä virkkeessä säännellään niistä tavoista, joilla periaatteesta on mahdollista panna täytäntöön. Vastaavasti toisessa virkkeessä määritellään ne edellytykset, joiden perusteella periaatteet voidaan viedä tuomioistuinten ratkaistavaksi. Artiklassa säädelään, että periaatteisiin voidaan vedota tuomioistuimissa vain, kun kyse on säädösten tulkinnasta tai laillisuuden arvioinnista. Tässä jälkimmäisessä virkkeessä on siis kyse periaatteeseen *vetoamisesta*¹⁴⁵ eli periaatteen viemistä tulkittavaksi tuomioistuihin.¹⁴⁶

Perusoikeuskirjan 51.1 artiklassa säännellään jäsenvaltioiden ja unionin tehtävästä, jossa niiden tulee edistää perusoikeuskirjaan kirjattujen periaatteiden soveltamista sekä turvata niiden mahdollisimman tehokas täytäntöönpano. Artiklan 52.5 kohdassa artiklan sanamuodoksi on kuitenkin valittu verbi *voidaan*¹⁴⁷ saattaa/panna täytäntöön. Kyseisen sanamuodon valinta osoittaa, ettei mitään absoluuttista velvollisuutta ole säännelty periaatteiden toteuttamisesta. Lähinnä periaatteita toteutetaan 51.1 artiklan antamissa rajoissa eli periaatteita *edistetään* 52 artiklan mukaisilla *toimeenpanosäädöksillä*.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Perusoikeuskirjan 52.5 artiklan ensimmäinen virke: Tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ne voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta.

¹⁴⁵ Perusoikeuskirjan 52.5 artiklan toinen virke: Tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ne voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta.

¹⁴⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohdat 58–59.

¹⁴⁷ Perusoikeuskirjan 52.5 artiklassa säädelään: Tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset **voidaan** panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Ne **voidaan** saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta.

¹⁴⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 60.

Perusoikeuskirjan 52.5 artiklan mukaan periaatteet voidaan panna täytäntöön säädöksillä. Nämä säädökset ovat luonteeltaan normatiivisia eli niiden tehtävänä on tarkentaa periaatteiden sisältöä. *Villalón* on esittänyt että, kun periaatteen sisältöä riittävästi tarkennetaan, saa periaate tällöin itsenäisen merkityksen ja lopulta ”sitä ilmaisee sellainen oikeus, jonka tuomioistuin voi tuntea”. Tämä määräys koskee niin tuomioistuimia kuin lainsäätäjääkin. Kyseessä on siis normatiivinen täytäntöönpano.¹⁴⁹ Nämä normatiiviset täytäntöönpanosäädökset on myös tarkoituksenomaista jakaa periaatteiden sisältöä a) suoraan ja b) olennaisilta osin täsmentäviin säädöksiin. Tällä kahtiajaolla pyritään turvaamaan sekä perusoikeuskirjan periaatteiden sekä 52.5 artiklan tehokas toteutuminen (tavoite), sillä näin pyritään turvaamaan sellaisten periaatteiden toteutuminen, jotka tarvitsevat toteutuakseen normatiivista täytäntöönpanoa.¹⁵⁰

Perusoikeuskirjan 52.5 artiklan toisen virkkeen tutkiminen vastaavasti osoittaa, että valitun sanamuodon perusteella periaatteeseen ei voida vedota suoraan tuomioistuimissa subjektiivisen oikeuden käyttämiseksi. Periaatteen tuomioistuinkäsittely on siis mahdollista vain sen täytäntöönpanoon liittyvien normien ja säädösten arvioinnissa. Kyseessä on siis implisiittinen tulkinta¹⁵¹. Ongelmallisemmaksi normin arviointi tulee eksplisiittisen tulkinnan kohdalla, kun pohditaan, mitä artiklan *säädöksillä* lopulta tarkoitetaan. Näin on siksi, koska on mahdoton ajatella, että säädökset olisivat pelkästään normatiivisia täytäntöönpanosäädöksiä, joilla täsmennetään periaatteen sisältöä. Jos kyseinen argumentaatio hyväksyttäisiin, päädyttäisiin tilanteeseen, jossa edellä mainittujen normatiivisten täytäntöönpanosäädösten laillisuus tulkittaisiin käyttämällä avuksi periaatetta, jonka sisältö on määritelty samoilla täytäntöönpanosäädöksillä.¹⁵² Näin ollen tuomioistuimiin on oltava mahdollista saattaa arvioitavaksi myös sellaiset täytäntöönpanosäädökset, jotka ottavat kantaa laajemmin kuin periaatteen olennaista sisältöä täsmentävät säädökset. Ilman tätä mahdollisuutta periaatteisiin kohdistuva tuomioistuinvalvonta olisi tehotonta.¹⁵³

Lopuksi havainnollistan asiaa vielä toteamalla, että perusoikeuskirjan 52.5 artiklan laillisuusvalvonta voi ulottua sellaisen kansallisen säädöksen arviointiin, jolla on merkitystä perusoikeuskirjassa mainituille periaatteille. Kansallinen säädös voi toimia

¹⁴⁹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 62.

¹⁵⁰ Ibid, kohdat 63–64.

¹⁵¹ Ibid, kohta 68.

¹⁵² Ibid, kohta 69.

¹⁵³ Ibid, kohta 70.

välineenä kyseisen perusoikeuden toteutumiselle, joten kansallinen säädös voi loukata perusoikeuskirjassa mainittujen periaatteiden sisältöä sekä olennaisilta osin tai suoraan täsmäntävissä säädöksissä kirjattua sisältöä.

3.3.2 Perusoikeuksien sanamuodollinen tulkinta jaottelua selventävänä periaatteena?

Jaottelua on mahdollista lähestyä myös eri tavalla; sitä voidaan tutkia perusoikeuskirjan antaman sanamuodon avulla. Tyypillisesti oikeudet annetaan muodossa, jossa oikeus tunnustetaan kuuluvan *jokaiselle*. Periaatteissa sanamuoto on laveampi, kuten Euroopan unioni *tunnustaa* tai *kunnioittaa* oikeutta.¹⁵⁴ Kyseisen jaottelun pohjalta esimerkiksi perusoikeuskirjan artikla 32, joka kieltää lapsityövoiman kiellon ja turvaa nuorten suojelemisen työssä, olisi oikeus, vaikka se kuuluukin TSS-oikeuksien piiriin.

Pirisin mukaan muita sosiaalisia oikeuksia olisivat perusoikeuskirjan 15 artikla, joka tunnustaa *jokaiselle* oikeuden tehdä työtä vapaasti valitsemallaan ammatilla, ja 23 artikla, jossa naisten ja miesten välinen tasa-arvo on *varmistettava* kaikilla aloilla. *Piris* toteaa myös perusoikeuskirjan artikloiden 27–31 ja 33 olevan oikeuksia. Perusoikeuskirjan 27 artikla mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla *taattava* mahdollisuus saada tietoja ja tulla kuulluksi. Vastaavasti 28 artiklassa *tunnustetaan*, että työntekijöillä ja työnantajilla on *oikeus* asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien. Lopuissa *Pirisin* toteamissa sosiaalisissa oikeuksissa on käytetty sanamuotoa ”*jokaisella (työntekijällä) on oikeus*”.¹⁵⁵

Mielenkiintoinen huomio *Pirisin* jaottelussa on se, että nämä sosiaaliset oikeudet kuuluvat lähes kokonaan perusoikeuskirjan yhteisvastuuosaston alle. Näitä oikeuksia tullaan käsittelemään vielä tarkemmin opt-out-lausekkeen alla, mutta tässä voidaan kuitenkin todeta niiden kiistanalainen asema perusoikeuskirjan sisällössä, etenkin kun niiden suhdetta oikeus-periaate-jaotteluun pyritään selventämään. Toisaalta näiden oikeuksien sanamuodollinen tulkinta antaisi vahvistuksen niiden oikeusulottuvuudesta,

¹⁵⁴ Piris 2006 s. 136. Ks. myös HE 67/2006 vp s. 36.

¹⁵⁵ Piris 2010 s. 154.

mutta on myös seikkoja, jotka puolestaan painottavat näiden asemaa vain periaatteena. Tätä dilemmaa käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Piris on ottanut kantaa myös perusoikeuskirjan periaatteisiin. Hänen mielestään perusoikeuskirjan artikloita voidaan tulkita niin, että esimerkiksi periaatteita ovat artikkelit 25, 26 ja 34–38. Perusoikeuskirjan 25 artiklassa unioni *tunnustaa* ikääntyneiden henkilöiden oikeudet ja 26 artiklassa puolestaan vammaisten oikeudet. Vastaavasti artikloissa 34–38 sanamuodot ovat vaihtelevampia.¹⁵⁶ Artiklassa 34 sen 1 ja 3 kohdissa unioni *tunnustaa* oikeudet kun taas artiklan 34.2 mukaan *jokaisella* unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Jaottelussa oikeuksiin ja periaatteisiin koituu ongelmalliseksi juuri nämä perusoikeuskirjan artikkelit, jotka sisältävät sekä oikeus- ja periaateulottuvuuden. Perusoikeuskirjan selityksissä on mainittu seuraavanlaisiksi artikloiksi muun muassa artikla 23, jossa käsitellään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, artikla 33, joka sisältää perhe ja työelämän suojan, sekä artikla 34, jossa säädelään sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Ei ole aina selvää, kuinka laajan ulottuvuuden oikeus- tai periaatejaottelu näissä tapauksissa saa.

Selkeimmässä periaatteen asemassa ovat TSS-oikeudet, jotka käsittävät sosiaalilainsäädännön alaa.¹⁵⁷ Kyseisiä artikloja ovat muun muassa perusoikeuskirjan 25 ja 26 artikkelit, jotka asettavat määräykset koskien ikääntyvien henkilöiden oikeuksia sekä vammaisten henkilöiden sopeuttamista yhteiskuntaan. Artiklat osin toistavat perusoikeuskirjan 21 artiklan sisällön, mutta lisänä artikloissa asetetaan konkreettisia tavoitteita, joilla tosiasiallinen tasa-arvo olisi mahdollista toteuttaa lainsäädäntövaiheessa. Todellisuudessa, artikloiden sanamuodon takia, määräyksien oikeusvaikutukset eivät ole yhtä laajat kuten esimerkiksi 23 artiklan, sillä esimerkiksi 25 artiklassa ”unioni tunnustaa” oikeuden. Vastaavanlainen tilanne on myös 26 artiklassa. Tästä johtuen perusoikeuskirjan 25 ja 26 artikloiden oikeusvaikutukset eivät voi olla yhtä laajoja kuin esimerkiksi oikeuksiksi tunnustetuilla määräyksillä.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Piris 2010 s. 154.

¹⁵⁷ Myös Piris on omassa luokittelussaan johtanut nämä periaatteiksi. Ks. edellinen alaviite.

¹⁵⁸ Ks. esim. HE 67/2006 vp. s. 42, jossa perustuslakivaliokunnan mietinnössä päädyttiin tulokseen, että määräyksiä tulisi ensisijaisesti tulkita sanamuodon avulla, josta normin oikeusvaikutusaste on tulkittavissa.

Toiseen tulkinnallisesti melko selkeään periaatekategoriaan kuuluvat määräykset, joiden ei voida katsoa suoraan vetoavan yksilön oikeuteen, vaan määräys koskee enemmän lainsäätäjää ja sen velvollisuuksia. Näitä määräyksiä ovat muun muassa 37 artikla, joka käsittää ympäristönsuojan, ja 38 artikla, jossa turvataan kuluttajansuoja. Perusoikeuskirjan 34 ja 35 artiklat sisältävät periaateulottuvuuden lisäksi oikeudelle tyypillisiä piirteitä, mutta määräyksien tulkinnassa on kuitenkin huomattavia eroja. 35 artiklassa, jossa käsitellään terveyden suojelua, on viittaus kansalliseen lainsäädäntöön, kun taas 34 artiklan, jossa säädelään sosiaali- ja toimeentuloturvasta, sisältö on muotoiltu eri tavalla. Sanamuodon valinnalla saattaa käytännössä olla oikeudellista merkitystä, sillä perusoikeuskirjan 35 artiklaa voidaan tulkita siten, että säännös turvaa välittömästi oikeuden saada ehkäisevää hoitoa koskien henkilön terveydentilaa.¹⁵⁹ Näin ollen määräys luo subjektiivisen oikeuden ulottuvuuden, joka voidaan täten tulkita oikeutena, johon voidaan vedota suoraan tuomioistuimissa.

Seuraavassa kuitenkin esitän, ettei sanamuodollinenkaan tulkinta ole aina yksiselitteistä, eikä oikeuskirjallisuudessakaan ole aina mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä. Julkisasiamies *Villalón* esitti oman arvionsa perusoikeuskirjan 27 artiklan tulkinnasta. Ensimmäiseksi tarkastellaan artiklan sanamuotoa: ”Työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä”. Sanamuodollisesta tulkinnasta on johdettavissa, että artiklan täsmennys ”yrityksessä” tarkoittaa sitä, että yritys on ainakin jollain tavoin osallinen kyseisen oikeuden toteutumisessa. Toisaalta velvollisuus ”taata” työntekijöille mahdollisuus perusoikeuden käyttämiseen tarkoittaa lähtökohtaisesti julkista valtaa (unioni ja jäsenvaltiot). Julkisen vallan lisäksi myös yritysten on kuitenkin taattava työntekijöilleen oikeus saada tietoja sekä tulla asianmukaisesti kuulluksi. Yritysten onkin noudatettava niille julkisen vallan antamia säännöksiä.

Aluksi on hyvä huomata, että 27 artikla on kirjattu perusoikeuskirjan yhteisvastuuosastoon, jossa lähtökohtaisesti on ymmärretty olevan periaatteita. Lisäksi perusoikeuskirjan selityksistä käy ilmi, että 27 artiklan taustalla olevat normilähteet ovat enimmäkseen direktiivit sekä Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja.¹⁶⁰ Perusoikeuskirjan 27 artiklan aineellinen sisältö tukee siis argumentaatiota, jonka mukaan kyseessä olisi periaate. Myös sanamuodollinen tulkinta osoittaisi, että 27 artiklassa olisi

¹⁵⁹ Sakslin 2001 s. 251.

¹⁶⁰ Perusoikeuskirjan selitykset 27 artiklasta.

kyse juuri periaatteille ominaisesta julkiselle vallalle osoitetusta tehtävästä. Oikeuskirjallisuuden näkemys asiasta on kuitenkin ristiriitainen. Perusoikeuskirjan 27 artikla kuuluu myös työoikeuksiin, joita on unionioikeudessa käsitelty ensisijaisesti oikeuksina.

4 JAOTTELU OIKEUDELLISENA ONGELMANA

4.1 Jaottelun temaattinen vaikeus

Perusoikeuskirjan laadinnassa periaatteiden ja oikeuksien oikeusvaikutuksien eroa luonnehdittiin kieliopillisella erolla. Oikeuksia ”kunnioitetaan” ja periaatteita ”noudatetaan”. Erotteluun on syytä suhtautua kuitenkin varauksella. Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan kohta, joka tuo esille periaatteiden soveltamisen edistämistarkoituksen, ilmaisee huomattavasti paremmin periaatteiden olennaista luonnetta sekä tehtäviä.¹⁶¹

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdassa on siis luotu ”oikeuksien” rinnakkaiskäsite ”periaatteet”, jonka tehtävänä on täydentää perusoikeuskirjan oikeuksia. Periaatteille on tyypillistä, ettei niillä ole subjektiivisen oikeuden ulottuvuutta eli periaatteisiin ei voida vedota suoraan tuomioistuimessa. Periaatteet ovat kuitenkin perustuslaintasoisia oikeuksia, vaikka ne aktualisoituvat vain lainsäädäntötoimien laillisuusvalvonnassa. Rajanveto juontaa juurensa jo perusoikeuskirjan valmistelukunnasta. Useat jäsenvaltiot esittivät huolensa TSS-oikeuksien asemasta perusoikeuskirjassa. Jäsenvaltiot pelkäsivät, että TSS-oikeuksien tunnustaminen johtaisi korostuneeseen tuomioistuinten valvontaan, etenkin julkisen talouden aloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä julkiselle politiikalle. Periaatteita kutsuttiinkin valmisteluasiakirjoissa aluksi ”sosiaalisiksi periaatteiksi”. Vaikka käsite myöhemmin poistettiin, säilyi kuitenkin huoli etuuksiin liittyvistä oikeuksista ja sosiaalisista työoikeuksista.¹⁶²

¹⁶¹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohta 46.

¹⁶² Ibid, kohta 49.

Perusoikeuskirjan 51 artiklassa veloitetaan noudattamaan siinä määrättyjä oikeuksia, velvollisuuksia ja periaatteita. Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltiota ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Juuri tämän periaatteen nojalla jäsenvaltiot ja toimielimet noudattavat ja kunnioittavat perusoikeuskirjan oikeuksia ja noudattavat periaatteita soveltuviin määrin toimivaltuuksiensa mukaisesti. 51.2 artiklassa vielä täydennetään ensimmäistä kohtaa siten, että perusoikeuskirjan tehtävänä ei ole kuitenkaan määrää luoda unionille uusia toimivaltuussuhteita eikä uusia tehtäviä. Perusoikeuskirjalla ei siis pyritä luomaan uutta oikeutta¹⁶³.

Periaatteita voidaan pitää täten heikommin velvoittavana oikeutena kuin oikeuksia. Periaatteiden toteutuminen sisältää sääntelyvarauksen, joka tarkoittaa sitä, että toimielinten soveltaessa unionin oikeutta periaatteiden toteutumiseksi vaaditaan erillistä lainsäädäntöä tai päätöksiä unionin jäsenvaltioilta tai toimielimiltä niiden soveltaessa unionin oikeutta (toimeenpanolla tässä tapauksessa voidaan tarkoittaa esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanoa.) Täten periaate tosiasiallisesti saa lopullisen muotonsa perusoikeussäännösten, lainsäädännön ja täytäntöönpanotoimien kokonaisuuden pohjalta. Periaatteilla ei tässä tapauksessa myöskään ole subjektiivisen oikeuden ulottuvuutta. Yksilöt eivät voi vaatia periaatteiden toteutumista tuomioistuimissa.¹⁶⁴

Periaatteet olisivat merkityksellisessä asemassa siis ainoastaan päätösten tulkinnassa, pätevyiden arvioinnissa sekä annettujen säädösten toimeenpanemisessa. Yleisessä laintulkinnassa tai pätevyiden arvioinnissa periaatteilla ei vastaavasti olisi merkitystä.¹⁶⁵ Periaatteilla on täten suppeampi soveltamisala kuin oikeuksilla, joista säädellään perusoikeuskirjan 51 artiklassa.

¹⁶³ Draft Charter of Fundamental rights of the European Union: Horizontal questions, Charte 4111/00. Valmistelukunnan sihteeristön muistio perusoikeuskirjan horisontaalisista kysymyksistä, jossa todetaan, että perusoikeuskirjaa tulee soveltaa unionin toimielimiin, mutta ei vastaavasti jäsenvaltioiden toimiin, asioissa jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa perusoikeuksia siinä tapauksessa kun ne soveltavat perustamissopimuksia täytäntöön pannesaan yhteisön oikeutta tai poiketakseen siitä. Toisekseen perusoikeuskirja on luettelo oikeuksista eikä näin ollen ole tarkoitus luoda perusoikeuksia koskevaa uutta lainsäädäntöä unionille [muistion kohdat 4-6].

¹⁶⁴ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.5. Ks. myös Ojanen 2003b s. 675.

¹⁶⁵ Ojanen 2003b s. 675.

Erityisen ongelmalliseksi jaottelun muodostaa se, että perusoikeuskirjassa ei ole johdonmukaista jaottelua oikeuksien ja periaatteiden välillä. Myöskään oikeuskirjallisuuden ja sanamuodon tarkastelu eivät tarjonneet tyhjentävää vastausta jaottelun problematiikalle; käytännössä tuomioistuimissa on kuitenkin syntynyt ratkaisukäytäntöä periaatteiden ja oikeuksien erottelulle.¹⁶⁶ Näin ollen oikeuksien ja periaatteiden erottelun selventämiseksi on tarjottu apua artiklojen sanamuodollisesta tulkinnasta ja toisaalta jakoa on systematisoitu TSS- ja KP-oikeuksien kautta. Lisäksi kuten edellä on mainittu, myös tuomioistuimet koettelevat omalta osaltaan jaottelun tematiikkaa. Haasteita jaottelulle luovat niin eriävät kansalliset tulkinnat kuin perusoikeuskirjan soveltamistilanteissa luovutetut erityisoikeudet.

Ongelmia voi aiheuttaa myös jäsenvaltioiden eriävät tulkinnalliset mielipiteet perusoikeuskirjan jaottelusta. Jäsenvaltiot tulkitsevat perusoikeuskirjan oikeuksia ja periaatteita osaksi niiden oman kansallisen perusoikeusjärjestelmän valossa, joka saattaa viime kädessä aiheuttaa tulkinnallisia ongelmia. Seuraavassa olenkin tutkinut perusoikeuskirjan käännöksissä esiintyviä sanavalintoja oikeuksille ja periaatteille, ja tutkinut niiden tematiikkaa.

Suomen kielessä perusoikeuskirjan 51.1 artiklaan on valittu sanamuodoksi *kunnioittaa oikeuksia* ja *noudattaa periaatteita*, ruotsin kielessä taas on vastaavasti valittu *respektera rättigheterna* ja *iakta principerna*. Englannin kielessä on päädytty *respect rights* ja *observe principles*, saksaksi taas *achten sie die Rechte* ja *halten sie sich an die Grundsätze*. Ranskan kielessä sanamuodoksi on valittu *le respecter le droits* ja *le respect principe*. Mielenkiintoinen huomio on se, että oikeudet on käännetty muille kielille hyvin samankaltaisesti, kun taas periaatteiden kohdalla esimerkiksi saksankielinen *grundsätze* sana ei suoranaisesti tarkoita periaatetta, vaan ennemminkin dogmia tai oppia. Jos kuitenkin *grundsätze* käännetään saksasta englanniksi, voi käännöksen yksi merkityksistä olla *principles*, joka taas kääntyy suomeksi ”periaateeksi”.

Lisää eroja löytyy, kun tarkastellaan käännöksiä sanavalintoja, kuinka periaatteita tulisi toteuttaa. Suomessa siihen on valittu *noudattaa*, ruotsalainen sanavalinta tarkoittaa *ottaa huomioon* tai *tarkkailla*, englanninkielinen sanavalinta tarkoittaa puolestaan *huomioida*

¹⁶⁶ Sakslin 2001 s. 237.

tai *tarkkailla* tai jopa *noudattaa*. Ranskan kielessä periaatteita tulee *kunnioittaa* ja Saksassa *noudattaa* tai *kunnioittaa*. On merkittävää huomata, että perusoikeuskirjan sisältöä on mahdollista ymmärtää eri tavalla riippuen kansallisesta kontekstista ja perusoikeuskäsityksestä. Suomessa perusoikeuskirjan periaatteet voidaan ymmärtää sanamuodollisen valinnan perusteella olevan tiukemmin säänneltyjä ja tarkemmassa valvonnassa kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa, jossa periaatteita ja niiden toteutumista tarkkaillaan tai noudatetaan.

4.2 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeuskirjan antamassa merkityksessä oikeuksia voidaan lähestyä perusoikeuksien rajoitusedellytyksien avulla. Perusoikeuskirjan 52.1 artiklassa on määrätty, että perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, jolloin oikeuksien keskeistä sisältöä on joka tapauksessa kunnioitettava. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia on mahdollista säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksien voidaan siis vaatia täyttävän seuraavat reunaehdot ja vaatimukset: lakivaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, ydinsisällön koskemattomuuden vaatimus, hyväksyttävyysoikeus vaatimus sekä suhteellisuusvaatimus.¹⁶⁷ Rajoitusedellytykset ovat hyvin pitkälti peräisin kansallisista perusoikeusjärjestelmistä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.¹⁶⁸

Lisäksi perusoikeuskirjan oikeuksia voidaan rajoittaa vain sellaisissa tapauksissa, joissa kyseisten oikeuksien olennaista sisältöä kuitenkin kunnioitetaan ja noudatetaan tarkasti. Rajoituksen ei siis ole mahdollista muuttaa perusoikeuden syväulotteista merkitystä. Vaatimuksen tarkoitus on, että unioni pyrkii turvaamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita sekä yksilön oikeuksia ja vapauksia. Poikkeuksen sääntöön tekee oikeuskäytäntö, jonka mukaan oikeuksia on mahdollista rajoittaa tilanteissa, joissa on kyse yhteisestä

¹⁶⁷ Ojanen 2010 s. 137–138.

¹⁶⁸ Ibid.

markkinajärjestelystä. Rajoitusten tulee kuitenkin palvella yleistä etua eikä rajoituksilla saa puuttua näihin oikeuksiin suhteettomasti tai loukkaavalla tavalla.¹⁶⁹

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset liittyvät vahvasti lailla säätämisen vaatimukseen. Lakivaatimuksen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia on mahdollista rajoittaa vain lailla. Rajoitusten keskeisimmän ja tärkeimmän rajoitussisällön tulisi tällöin löytyä laista itsestään, eikä sitä tulisi alistaa lain soveltajan tai alemmanasteisen norminantajan harkintaan.¹⁷⁰

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaan rajoitusedellytykset tulisi säätää lailla. Näin ollen laista tulisi selvittää kenellä on oikeus käyttää tätä oikeutta, kuinka se saadaan toteuttaa ja miten säädettäessä on meneteltävä. Tämä vaatimus tarkoittaa sitä, että rajoittamisvaltuudet on kirjattu mahdollisimman selvästi, eikä sekaannuksia ole mahdollista syntyä. Tämä vaatii vahvaa ennakoitavuuden mahdollisuutta.¹⁷¹ Toisaalta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksien arviointi vaatii punnintaa. Tällöin voidaan joutua tekemään kokonaisharkintaa. Harkinnassa on otettava huomioon mahdolliset erityispiirteet ja sääntelytraditio.¹⁷²

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että rajoitusvaatimuksien ei ole mahdollista ulottua koskemaan perusoikeuden ydinaluetta siltä osin, että koko perusoikeusnormi menettäisi keskeisen sisältönsä. Rajoitusperiaate ei myöskään saa usein täysin itsenäistä merkitystä vaan se aktualisoituu usein yhdessä suhteellisuusvaatimuksen kanssa.¹⁷³ Vaatimusta on usein esimerkiksi Suomessa jäsenelty negatiivisulotteisesti. Näin ollen on katsottu, että lainsäätäjän mahdollisuus rajoittaa perusoikeutta on sitä suurempi, mitä kauemmaksi perusoikeussuojan rajoitukset jäävät.¹⁷⁴

Hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaan rajoitustarpeen taustalla tulee olla riittävän painava yhteiskunnallinen intressi ja tarve. Rajoitusperusteita tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Esimerkiksi yksilön perusoikeuksien turvaaminen

¹⁶⁹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.1.

¹⁷⁰ Viljanen 2011 s. 152.

¹⁷¹ Ibid s. 153.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid s. 160-161.

¹⁷⁴ Ibid.

muodostaa riittävän syyn rajoittaa perusoikeutta. Suomessa perustuslakivaliokunta on korostanut molempia rajoitusmahdollisuuksia hyväksyttävänä perusteluina.¹⁷⁵

Riittävän vahvana yhteiskunnallisena intressinä voidaan esimerkiksi pitää maanpuolustusvelvollisuutta, kansallista turvallisuutta tai vakavaa rikollisuuden estämistoimea. Hyväksyttävyyssaste voi riippua perusoikeuskohtaisesti. Jokin rajoitusperuste ei ole riittävä toisen perusoikeuden kohdalla ja toisinpäin. Hyväksyttävyyss on arvioitava perusoikeuskohtaisesti eikä perusoikeuden rajoittaminen saa samalla estää toista perusoikeutta toteutumasta.¹⁷⁶ Esimerkiksi EIS:ssa on kirjattu suoraan artikloihin mahdolliset rajoitusperusteet. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, jossa säädellään yksityis- ja perhe-elämän suojasta, hyväksyttäviksi rajoitusperusteiksi luetellaan kansallinen ja yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestys ja rikollisuuden estäminen, terveyden ja moraalin suojaaminen tai muut henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Muita vastaavanlaisia rajoituslausekkeen sisältäviä oikeuksia ovat seuraavat ihmisoikeussopimuksen artiklat¹⁷⁷: 9 artikla (ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus), 10 artikla (sanavapaus), 11 artikla (kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus), 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla (omaisuudensuoja) ja 4. lisäpöytäkirjan 2 artikla (liikkumisvapaus).

Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan kohdalla yleisesti hyväksyttävät rajoitusperiaatteet löytyvät perusoikeuskirjan selityksistä. Rajoitukset ovat verrattavissa EIS:n rajoitusedellytyksiin perusoikeuskirjan 52.3 artiklan nojalla. Esimerkiksi perusoikeuskirjan 11 artiklan (sanavapaus ja tiedonvälityksen vapaus) selityksissä todetaan, että artiklan oikeudet vastaavat EIS:n 11 artiklan oikeutta myös sen rajoitusedellytyksien osalta. Lisäksi perusteluissa todetaan, että perusoikeuskirjan 52.3 artiklan nojalla rajoitukset eivät voi ylittää EIS:ssa säänneltyjä rajoitusedellytyksiä. Sama toistuu perusoikeuskirjan 12 artiklan (kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus), 13 artiklan (taiteen ja tutkimuksen vapaus) ja 17 artiklan (omistusoikeus) kohdalla. Muilta osin

¹⁷⁵ Viljanen 2011 s. 154.

¹⁷⁶ Ibid s. 154.

¹⁷⁷ EIS tunnustaa seuraavat rajoitusmahdollisuudet: kansallinen ja yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestys ja rikollisuuden estäminen, terveyden ja moraalin suojaaminen, henkilön maineen turvaaminen, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estäminen, tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden turvaaminen, omaisuuden käytön valvonta yleisen edun, verojenmaksun tai muiden sakkojen ja maksujen maksamisen turvaamiseksi tai muu henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen.

perusoikeuskirjan selityksissä on viitattu artiklan 52.1 rajoitusmahdollisuuteen esimerkiksi perusoikeuskirjan 16 artiklaan (elinkeinovapaus).¹⁷⁸

Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä, jotta hyväksyttävä tarkoitus on mahdollista saavuttaa. Tavoitteen saavuttamiseksi ei tule olla käytettävissä muita yhtä tehokkaita keinoja. Rajoittaminen on sallittu vain jos tavoitteeseen ei ole mahdollista päästä vähemmän rajoittavalla keinolla. Rajoitus ja yhteiskunnallinen intressi sen taustalla eivät saa olla epäsuhdassa tavoiteltuun oikeushyvään nähden, eikä rajoitus saa olla tarpeettoman rasittava kohteelleen.¹⁷⁹

Rajoitusperusteen aktualisoituminen vaatii ensisijaisesti intressipunnintaa rajoittamistarpeen taustalla vallitsevien ja perusoikeuden takaamien intressien välillä. Punnintaan voi vaikuttaa monet erilaiset tekijät; kuten yleiset intressit, oikeusturvan mahdollisuudet, poikkeuksellisuus tai oikeasuhtaisuus. Mitä enemmän perusoikeutta rajoitetaan sitä paremmin tavoiteltu tila tulee saavuttaa. Perusoikeussäännösten sisään on jo itsessään rakentunut omanlainen arvojärjestys, ns. *prima facie* –luonne. Näin ollen esimerkiksi perustuslakiin kirjattu perusoikeus arvotetaan punninnassa mahdollisesti korkeammalle kuin muu perusoikeusnormi. Tällaisenaan perusoikeuden ei kuitenkaan ole mahdollista varata itselleen absoluuttista etusijaa kaikissa tapauksissa. Lopulta arvioinnin on tapahduttava kontekstissaan ja muodostettava etusijajärjestys tätä kautta.¹⁸⁰ Näin ollen perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa *prima facie* –etusija ei aina tarjoa riittävää tietoa etusijasta, sillä abstraktien perusoikeusnormien keskinäinen arvotus ei ole yksiselitteistä eikä sitä ole mahdollista ajatella tyhjiössä, kontekstista riippumattomana ja irrallisena, etusijajärjestyksenä.

¹⁷⁸ Muita perusoikeuskirjan selityksissä mainittuja tilanteita ovat esimerkiksi perusoikeuskirjan 28 artikla (neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin), jossa rajoitusedellytyksien tulee noudattaa kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöä. Toisaalta esim. perusoikeuskirjan artiklan 41 (oikeus hyvään hallintoon) selityksissä on mainittu, että kyseistä oikeuksia sovelletaan 52 artiklan 2 kohdan mukaisesti perussopimuksissa määriteltujen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

¹⁷⁹ Viljanen 2011 s. 157.

¹⁸⁰ Ibid, s. 157–158.

4.3 Jäsenvaltioiden erityisoikeudet perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksia rajoittavana tekijänä

4.3.1 *Opt-out-lauseke*

Perusoikeuskirjan oikeudellistamisesta Lissabonin sopimuksen myötä syntyi erityisiä ongelmia. Perusoikeuskirjan sitovuutta on rajoitettu erityisjärjestelyin muun muassa Puolassa sekä Yhdistyneissä kuningaskunnissa tapauksissa, jotka käsittelevät perusoikeuskirjan yhteisvastuu-osastoa. Tästä johtuen unionin kansalaisten perusoikeuskirjan turvaama perusoikeussuojan taso on riippuvainen siitä, missä unionin maassa ihminen asuu.¹⁸¹

Unionin tuomioistuinten toimivalta ei tässä tapauksessa ulotu tilanteisiin, joissa ne voisivat todeta, että esimerkiksi Puolan tai Ison-Britannian lait, asetukset tai muut käytänteet olisivat perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja periaatteiden vastaisia. Perusoikeuskirjan yhteisvastuu-osastoon kuuluvat oikeudet eivät luo tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, vaan ainoastaan tilanteissa, joissa Puola tai Iso-Britannia ovat säätäneet vastaavia oikeuksia omassa kansallisessa lainsäädännössä.¹⁸²

Käytännössä näitä erityisjärjestelyjä on mahdollista kiertää, eikä niiden asema ole täysin absoluuttinen. Kun perusoikeuskirjaan tehdään viittauksia, mainitaan usein samalla muita perus- ja ihmisoikeusasiakirjoja sekä unionin yleisiä oikeusperiaatteita perusteina. Tämä menetelmä mahdollistaa Puolan ja Ison-Britannian erityisjärjestelyiden olemassaolon. Kyseisissä valtioissa oikeuksia sovelletaan yleisinä nimittäin oikeusperiaatteina, jotka soveltuvat kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁸³

Pöytäkirja n:o 30 hyväksyneiden maiden poliittiset taustat ovat hyvinkin erilaisia. Erityisesti Ison-Britannian tapauksessa unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvia sosiaalisia oikeuksia on ollut huomattavan hankala soveltaa konkreettisissa oikeustapauksissa. Esimerkiksi tapauksessa *Mary Carpenter vs. Secretary of State for the Home Department*¹⁸⁴ oli kyse ennakkoratkaisupyyntöstä, jossa oli kyse perhe-elämää

¹⁸¹ Ojanen 2009 s. 1120.

¹⁸² Pöytäkirja N:o 30, artikkelit 1 ja 2.

¹⁸³ Walkila 2011 s. 819.

¹⁸⁴ Asia C-60/00.

koskevasta perusoikeudesta suhteessa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. EU-tuomioistuin kriminalisoi karkotuspäätöksen ja korosti perhe-elämän ja vapaan palveluiden tarjoamisen mahdollisuutta ja oikeutta¹⁸⁵. Ison-Britannian poliittista motivaatiota rajoittaa myös sen varautuneisuus toimivallan siirrosta EU:lle sosiaalisen oikeuden alalla. On myös syytä huomata, että Isossa-Britanniassa on vahva yksityinen sektori, joka valvoo tarkasti omaa etuaan.¹⁸⁶ Näin ollen etenkin sosiaalisten oikeuksien ei haluta olevan rajoittavana tekijänä kollisiotilanteissa.

Puolan tapauksessa pöytäkirjaan liittymisen taustalla oli pääpuolueiden kompromissi, jonka taustalla vallitsi hyvin erilainen huoli perusoikeuskirjan mahdollisista vaikutuksista kuin Isossa-Britanniassa. Siinä missä Iso-Britannia vastusti sosiaalisten oikeuksien laajaa vaikutusta omaan oikeuteensa, Puolassa pelättiin etenkin herkkien arvoluonteisten oikeuksien leviämistä. Tällaisia oikeuksia ovat mm. seksuaaliterveyttä ja homoseksuaalien avioliittoa koskevat kysymykset.¹⁸⁷

Pöytäkirja ei kuitenkaan vähennä sosiaalisten oikeuksien suojan tasoa mitenkään merkittävästi, vaikka pöytäkirja osoittaakin, etteivät perusoikeuskirjan horisontaaliartiklat voi muuttaa pöytäkirjalle turvattuja ja tarkoitettuja valtuuksia, jotka on perussopimuksen tasoisesti sille turvattu. Esimerkiksi jos yhteisvastuu-osastoon kuuluvien oikeuksien toteutuminen tai niiden sisältö on turvattu yhteisön lainsäädännöllä, ja jos unionin toimivalta on turvattu perussopimustasolla, valtiot ovat tällöin sitoutuneet noudattamaan niitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artiklan 4.3¹⁸⁸ mukaisesti, vaikka näitä oikeuksia ei olisikaan kirjattu suoraan kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä perustuu unionin toimivaltaan, jolle jäsenvaltiot ovat luovuttaneet omaa kansallista toimivaltaansa. Näin ollen pöytäkirjan säännökset eivät muuta sitä tosiasiaa, että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan direktiivejä, jotka kuuluvat esimerkiksi sosiaalipolitiikan alaan. Sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien täytäntöönpanovaikeudet on usein liitetty

¹⁸⁵ Asia C-60/00, tuomion ratkaisu: ”EY 49 artiklaa, kun sitä tarkastellaan yhteydessä perhe-elämän kunnioitusta koskevaan perusoikeuteen, on tulkittava siten, että sen vastaista on menettely, jossa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa jäsenvaltio, jossa sellaisella palvelujen tarjoajalla, joka tarjoaa palveluja toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille vastaanottajille, on kotipaikka ja johon hän on sijoittautunut, kieltäytyy myöntämästä oleskelulupaa kyseisen palvelujen tarjoajan puolisolalle, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen.”.

¹⁸⁶ Belling 2012 s. 256.

¹⁸⁷ Ibid s. 257.

¹⁸⁸ Artikla 4(3): Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täydyttäessään.

jäsenvaltioiden hyvin vaihteleviin tapoihin ymmärtää TSS-oikeudet omissa kansallisissa konteksteissaan.¹⁸⁹

Tähän erilaisten TSS-oikeuksien tulkintatapojen ongelmaan on syntynyt erilaisia periaatteiden tulkinta-asteita. Näitä ovat TSS-oikeudet, joilla on subjektiivisen oikeuden ulottuvuus (*social subjective rights*) ja TSS-oikeudet, jotka ilmentävät puhdasta periaatemallia (*social principles*). Näin ollen normatiivinen sääntely turvaa subjektiivisluonteisten oikeuksien täytäntöönpanokelpoisuuden tuomioistuimissa ja vastaavasti puhtaat periaatteet on kirjoitettu doktriineiksi, jotka vaativat toteutuakseen lainsäädännöllisiä toimia. Erityisesti yhteisvastuu-osion kohdalla osaa oikeuksista ei voida pitää pelkästään puhtaina periaatteina, vaan joukossa on oikeuksia, joilla on subjektiivinen ulottuvuus.

Tällaisia oikeuksia ovat mm. perusoikeuskirjan 30 artikla, joka turvaa suojan perusteettoman irtisanomisen yhteydessä, artikla 31, joka takaa oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot sekä artikla 32, joka kieltää lapsityövoiman käytön. Vastaavasti periaatteiksi on luokiteltu kaikki perusoikeuskirjan yhteisvastuu-osion oikeudet, jotka vaativat toteutuakseen unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännöllisiä toimia. Näitä ovat perusoikeuskirjan 27 artikla, jossa on kyse työntekijöiden tiedonsaantioikeudesta, sekä 28 artikla, jossa säädellään neuvotteluoikeudesta ja oikeudesta työtaistelutoimiin. Listaan kuuluu myös perusoikeuskirjan 34 artikla sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta sekä 37 ja 38 artikkelit ympäristön- ja kuluttajansuojasta.¹⁹⁰

Näin ollen olisi siis mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa esimerkiksi perusoikeuskirjan 33 artikla olisi täytäntöönpanokelpoinen tuomioistuimissa, sillä sen sanamuodollisesta tulkinnasta päätellen voitaisiin päätellä sen sisältävän subjektiiviselle oikeudelle tunnusomaisia piirteitä. Pöytäkirja n:o 30 kuitenkin estää vastaavaa tilannetta aktualisoitumasta maissa, jossa pöytäkirja on voimassa.

”Perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistuimen eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai

¹⁸⁹ Belling 2012 s. 265.

¹⁹⁰ Ibid s. 266.

hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toiminnot eivät vastaa perusoikeuksia, vapauksia ja periaatteita, jotka perusoikeuskirjassa on vahvistettu.”¹⁹¹

EU:n toimielinten ei ole mahdollista luoda uutta toimivaltaa. Tätä lausumaa ei ole määritelty vain perusoikeuskirjassa itsessä.¹⁹² Näin ollen perusoikeuskirjan tulkinnassa on ollut oleellista käyttää tulkinta-apuna sen virallisia selityksiä. Vaikka selitykset eivät ole oikeudellisesti sitovia, on syytä todeta, että näitä virallislouontoisia selityksiä on kuitenkin tulkittava niin EU-tuomioistuimissa kuin jäsenvaltioiden tuomioistuimissakin sitovana tulkinnallisena ohjeena.¹⁹³ On siis epätodennäköistä, että EU-tuomioistuin tulisi koskaan lausumaan, että kaikki yhteisvastuu-osion oikeudet olisivat suoraan täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia.¹⁹⁴ Tällaisen tulkinnallisen linjauksen estää jo pöytäkirja n:o 30 artiklan 1 kohta 2:

”Erityisesti ja selvyuden vuoksi mikään perusoikeuskirjan IV osastossa ei luo Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, paitsi siltä osin kuin Puola tai Yhdistynyt kuningaskunta on säätänyt tällaisista oikeuksista kansallisessa lainsäädännössään.”¹⁹⁵

Kuten edellä on jo osoitettu, pöytäkirja n:o 30 ei suoranaisesti tarkoita ”opt-out”-oikeutta olla noudattamatta perusoikeuskirjaa, vaikka nimensä perusteella se usein saattaa luoda sellaisia harhaluuloja. On kuitenkin mahdotonta kiistää sitä, ettei pöytäkirja luo jopa merkittäviä oikeudellisia seuraamuksia.¹⁹⁶

¹⁹¹ Pöytäkirja n:o 30, artikla 1 kohta 1.

¹⁹² Esim. sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 5 artikla.

¹⁹³ Belling 2012 s. 266.

¹⁹⁴ Näin on lausunut Vojtěch Belling artikkelissaan.

¹⁹⁵ Pöytäkirja n:o 30, artikla 1 kohta 2.

¹⁹⁶ Belling 2012 s. 267.

4.3.2 Jäsenvaltiokritiikki

Perusoikeuskirja on saanut osakseen kritiikkiä. Kritiikki on kohdistunut niin perusoikeuskirjan tekovaiheeseen kuin aikaan sen jälkeenkin. Tämän tutkielman tarkoituksena ei ole ammentaa kaikkea perusoikeuskirjan kohtaamaa kritiikkiä, vaan keskittyä tutkielman keskeisten teemojen kannalta saamaan huomioon jäsenvaltiotasolla. Yksi tärkeimmistä, ja vaikeimmista, teemoista on perusoikeuskirjan jako oikeuksiin ja periaatteisiin. Tämä teema on noussut esille niin asiakirjan valmisteluvaiheessa kuin ajankohtaisessa eurooppalaisessa keskustelussa. Seuraavassa olen koonnut muutamien jäsenvaltioiden kritiikkiä aiheesta. Apuna käytän erityisesti kahta, jopa vastakkaista, näkemystä oikeuksien ja periaatteiden kirjaamisen hyväksyttävyydestä. Näitä näkökulmia edustavat hyvin puolestapuhujan roolissa oleva Suomi ja kriittisen tarkastelijan roolissa oleva Iso-Britannia.

Ensinnäkin Suomen kannalta jaottelun kirjaaminen on ongelmallinen, koska osalle TSS-oikeuksista on Suomessa annettu oikeus suoraan sovellettavuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansalaiset ovat voineet vedota niihin tuomioistuimissa.¹⁹⁷ Esimerkiksi Suomen tuomioistuinkäytännössä sosiaaliturvaan ja terveystalouteen liittyviä perusoikeuksia on ollut mahdollista vaatia tuomioistuinteitse.¹⁹⁸ Suomi on ollut koko perusoikeuskirjan kehityksen ja oikeudellistamisen ajan vahvasti ajamassa TSS-oikeuksille yhtä vahvaa oikeudellista valta-asemaa kuin KP-oikeuksilla tällä hetkellä on. Esimerkiksi Suomi on ollut jaottelua vastaan, koska oikeudet on nähty jakamattomiksi modernin perus- ja ihmisoikeusajattelun myötä. Perusoikeusvaliokunta on kuitenkin tarkentanut, että perusoikeuskirjan määräyksiä tulee noudattaa lähtökohtaisesti sanamuodon vaatimassa laajuudessa. Perusoikeuskirjan periaatteet on ensisijaisesti kirjoitettu muotoon, jossa ei puututa yksilön oikeuteen vaan lainsäätäjän velvollisuuksiin. Nämä ovat rinnastettavissa Suomen perustuslaissa ympäristönsuojelun kaltaisiin oikeuksiin.¹⁹⁹

Miksi Iso-Britanniassa ei sitten hyväksytty jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin perusoikeuskirjan esittämässä mallissa? Jännitteitä on mahdollista havainnollistaa jo

¹⁹⁷ Ojanen 2010 s.141–142.

¹⁹⁸ Ojanen 2003b s. 676.

¹⁹⁹ HE 67/2006 vp s. 42.

erilaisten oikeusjärjestelmien tavasta tulkita oikeutta. Kahdella erilaisella järjestelmällä tarkoitan common law- järjestelmää ja mannereurooppalaista oikeusjärjestelmää. Ison-Britannian tapauksessa sen valtiosääntö alkoi perustua yleiseen lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeusasiakirjan tai kirjoitetun valtiosäännön sijaan valtiosäännön lähteenä olivat tuomioistuinten ratkaisut. Valtiosäännön luonne alkoikin siis muuttua deduktiivisesta induktiiviseksi, jossa yksilöiden oikeudet olivat valtiosäännön lähtökohta, eikä niinkään seuraus valtiosäännöstä. Tästä syntyi mielenkiintoinen ilmiö Ison-Britannian oikeusjärjestelmässä: *ubi jus ibi remedium*. Kyseisellä periaatteella tarkoitetaan sitä, että oikeuksia (*rights*) ei ollut mahdollista erottaa tuomioistuimissa käytettävistä oikeussuojakeinoista (*remedy*). Toisin sanoen oikeudet liittyvät oikeussuojakeinoihin niin läpitunkemattomasti, ettei toisesta voinut puhua riippumattomasti ilman toista. Tämä induktiivinen malli tarjosikin toisaalta paremman suojan kuin deduktiivinen malli. Näin on siksi, että tuomioistuinten sanelemaa tulkintajatkumoa on huomattavasti vaikeampi voimasta saattaa kuin abstrakteja periaatteita.²⁰⁰

Vastaavasti mannereurooppalaisessa oikeusjärjestelmässä käsite perusoikeus ei välttämättä tarkoita itsenäistä subjektiivista oikeutta. Jääskinen esittääkin väitöskirjassaan, että perusoikeuden käsitteestä ei automaattisesti tarkoita ”itsenäistä subjektiivista oikeutta”, vaan perusoikeuksia on mahdollista tulkita lisäksi lainsäädännöllisinä toimeksiantoina sekä tulkintaperiaatteina, jotka ohjaavat lainsäädäntöä.²⁰¹

Perusoikeuskirjan valmisteluvaiheessa Ison-Britannian edustaja *Goldsmithin* totesikin, että jaottelua oikeuksiin ja periaatteisiin voitaisiin ilmentää seuraavasti: *Goldsmithin* mukaan oikeudet ovat lähtökohtaisesti KP-oikeuksia, jotka on turvattu EIS:ssa. Luonteeltaan oikeudet ovat *hänen* mukaansa ”individually justiciable classic rights”.²⁰² TSS-oikeudet eivät ole *Goldsmithin* mukaan samalla lailla ulotettavissa tuomioistuinten toimintaan kuin KP-oikeudet, vaan ne ohjaavat ennemminkin lainsäätäjän toimia. Esimerkiksi jäsenvaltiossa periaatteet on voimaansaatettu kansallisilla laeilla ja käytänteillä toisistaan poikkeavilla tavoilla. *Goldsmith* on puheissaan viitannut myös

²⁰⁰ Tuori 2007 s. 228.

²⁰¹ Jääskinen 2010 s. 71.

²⁰² The House of Lords: European Union Committee 10th Report of Session 2007–08 s. 87.

periaatteiden olevan luonteeltaan oikeuksia, jotka lähinnä ohjaavat ja sisältävät tavoitteita, joita hallituksien tulisi toteuttaa. Periaatteet tulisi siis pystyä tunnistamaan perusoikeuskirjasta niiden eriävän kirjoitustavan mukaan.²⁰³

4.4 Ihmisoikeuksien jakamattomuus ja universaloinnin ongelma

Nykyaikaisen ihmisoikeuskeskustelun tärkeimpiä periaatteita ovat ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate yhdessä universalisuusperiaatteen ohella. Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että vapausoikeuksia, toisin sanoen KP-oikeuksia, ei voi erottaa modernille yhteiskunnalle tyypillisistä TSS-oikeuksista. On kuitenkin hyvä huomata, että esimerkiksi YK:ssa vuonna 1966 hyväksyttiin sekä TSS-sopimus että KP-sopimus.²⁰⁴

Vaikka historiallisilta lähtökohdiltaan TSS-oikeuksien ja KP-oikeuksien oikeudellisen sitovuuden aste eroaa toisistaan, on viime vuosina ryhdytty korostamaan yhä vahvemmin näiden ihmisoikeussopimusten keskinäistä suhdetta. Esimerkiksi Wienissä ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa²⁰⁵ tunnustettiin kaikki ihmisoikeudet yleismaailmallisina, jakamattomina ja toisistaan riippumattomina oikeuksina ja, että niihin tulee suhtautua tasavertaisella ja oikeudenmukaisella tavalla. Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate on ollut puheenaiheena etenkin YK:n ihmisoikeussopimusten osalta. Siihen on kiinnittänyt huomiota niin sosiaalisia oikeuksia valvova komitea kuin KP-sopimuksien noudattamista seuraava YK:n ihmisoikeuskomitea.²⁰⁶

Keskustelu ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteesta ei etenkään käytännöntasolla ole yksiselitteinen. Periaate nousee keskusteluun eritoten poliittisessa agendassa, mutta sillä on myös oikeudellista merkitystä. KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien välisistä eroista puhuttaessa on kiinnitetty erityisesti huomiota TSS-sopimuksen sosiaalisten oikeuksien sanamuotoon. Sopimusvaltioille asetetut velvollisuudet turvata sosiaalisia oikeuksia on turvattu usein yleisellä tasolla, eikä suoraan yksilölle kuuluvana oikeutena. Nämä

²⁰³ The House of Lords: European Union Committee 10th Report of Session 2007–08 s. 88.

²⁰⁴ Nieminen 2005 s. 44.

²⁰⁵ Ihmisoikeuksien maailmankonferenssi, Wien 14.–25.6.1993, Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs, No 4, Helsinki 1994.

²⁰⁶ Nieminen 2005 s. 45.

sosiaaliset oikeudet toteutuvat täten vähitellen.²⁰⁷ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä ettei TSS-oikeuksia olisi mahdollista turvata yksilölle kuuluvina oikeuksina. Näin on esimerkiksi jo YK:n TSS-sopimuksen 7 artiklassa²⁰⁸ sekä 8 artiklassa²⁰⁹. Näitä suoraan yksilöille kirjattuja sosiaalisia oikeuksia on mahdollista vaatia myös tuomioistuimissa toteutuvaksi.

Jaottelu KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien välillä ei ole näin yksinkertainen. Myös vapausoikeuksien kirjoitusasu on toisinaan epäselvä. Rajanvetoa ei voida myöskään vetää siten, että vapausoikeudet katsotaan puhtaasti oikeudellisiksi ja sosiaaliset oikeudet vain poliittisiksi luonteeltaan. Jaottelun selventämiseksi onkin käytetty apuna seuraavaa kolmitasoista jaottelua: (1) velvollisuus kunnioittaa (2) velvollisuus suojata (3) velvollisuus toteuttaa. Jaottelun tarkoituksena on pyrkiä kategorisoimaan ihmisoikeuksia niiden poikkeavien vaikutusten avulla. Esimerkiksi KP-oikeuksia tutkittaessa on tyypillistä, että yleisin vaikutustapa on ”velvollisuus kunnioittaa”, vastaavasti sosiaalisten oikeuksien kohdalla vaaditaan usein ”velvollisuutta suojata” oikeutta.²¹⁰

YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmien rinnalla Euroopan unioni on mielenkiintoinen järjestelmä. Tämä johtuu siitä, että vuonna 2000 poliittisena julistuksena voimaantullut perusoikeuskirja takaa niin KP- kuin TSS-oikeuksia samassa asiakirjassa. Toinen poikkeava piirre on EU:n taloudellisten oikeuksien vahva painotus, joka on peräisin unionin alun perin talouskeskeisestä ilmapiiristä. Näin on esimerkiksi vaatimus samanpalkkaisuudesta, jota on voinut vaatia tuomioistuimissa jo 1970-luvulta lähtien huolimatta sen TSS-oikeuden luonteesta.²¹¹

Jo perusoikeuskirjan valmistelussa korostettiin TSS-oikeuksien ja KP-oikeuksien sävyeroja. Koska perusoikeuskirjan tarkoitus ei ollut luoda uutta toimivaltaa EU:lle, kiisteltiin etenkin TSS-oikeuksien oikeudellisesti arvosta. Lopulta Ison-Britannian johdolla TSS-oikeuksien oikeudellista sitovuutta pyrittiin heikentämään muun muassa lisäämällä perusoikeuskirjan yleisiin määräyksiin 52.5 artikla, jossa perusoikeuskirjan

²⁰⁷ Nieminen 2005 s. 46.

²⁰⁸ Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista.

²⁰⁹ Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan jokaisella mm. oikeuden ammattiyhdistystoimintaan ja muuhun siihen liittyvään lailliseen toimintaan.

²¹⁰ Nieminen 2005 s. 47.

²¹¹ Ibid s. 49.

sisältämät oikeudet jaotellaan oikeuksiin ja periaatteisiin. Lähtökohtaisesti periaatteet tarkoittavat rajoitetusti TSS-oikeuksia ja oikeudet KP-oikeuksia.

Yksi selittävä tekijä, miksi sosiaalisten oikeuksien vahvistunut rooli on jäänyt heikoksi, selittyy sosiaalisten oikeuksien heikolla oikeudellisella traditiolla. Tämän ongelman voidaan nähdä olevan suurin este sosiaalisten oikeuksien täysivaltaiselle toteutumiselle. Koska sosiaalisille oikeuksille ei ole rakentunut niin vahvaa ihmisoikeudellista luonnetta, on oikeuksien toteutuminen jäänyt tuomioistuimissa heikoksi. Positiivista on kuitenkin se, että oikeustiede on kiinnittänyt yhä laajemmin huomiota sosiaalisiin oikeuksiin ja niiden positivisoitumiseen.²¹²

Koska periaatteiden toteutuminen sisältää sääntelyvarauksen, periaate saa lopullisen muotonsa perusoikeussäännösten, lainsäädännön ja täytäntöönpanotoimien kokonaisuuden pohjalta. Periaatteilla ei tässä tapauksessa myöskään ole subjektiivisen oikeuden ulottuvuutta. Yksilöt eivät voi vaatia periaatteiden toteutumista tuomioistuimissa.²¹³ Jos periaatteita tulkittaisiin näin sanatarkasti ja ankarasti tarkoittaisi se mahdollisesti sitä, että periaate-statusen omaavia oikeuksia ei olisi mahdollista käyttää mittapuuna arvioitaessa lainsäädännön sopusointua perusoikeuksien kanssa.²¹⁴ Nieminen onkin siksi argumentoinut, että TSS-oikeuksia sisältäviä artikloja tulisi tulkita kokonaisuutena. Näin ollen periaatteina turvatut TSS-oikeudet huomioitaisiin myös yleisellä tasolla perusoikeussäännösten tulkinnassa.²¹⁵ On kuitenkin huomautettava, että perusoikeuskirjan oikeudellistumisen myötä TSS-oikeudet ovat saaneet yhä useammin suurempaa huomiota ja osalle perusoikeuskirjan TSS-oikeuksista on syntynyt jopa subjektiivisen oikeuden ulottuvuus.

Näitä subjektiivisia oikeuksia ovat esimerkiksi perusoikeuskirjan artikla 32, joka kieltää lapsityövoiman kiellon ja turvaa nuorten suojelemisen työssä, olisi oikeus, vaikka se kuuluukin TSS-oikeuksien piiriin. Jaottelussa oikeuksiin ja periaatteisiin koituu ongelmalliseksi ne perusoikeuskirjan artiklat, jotka sisältävät sekä oikeus- ja periaateulottuvuuden. Perusoikeuskirjan selityksissä on mainittu seuraavanlaisiksi artikloiksi muun muassa artikla 23, jossa käsitellään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, artikla 33, joka sisältää perhe ja työelämän suojan sekä artikla 34, jossa säädellään

²¹² Sakslin 2001 s. 233.

²¹³ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.5. Ks. myös Ojanen 2003b s. 675.

²¹⁴ Nieminen 2005 s. 51.

²¹⁵ Ibid.

sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Ei ole aina selvää, kuinka laajan ulottuvuuden oikeus- tai periaatejaottelu näissä tapauksissa saa.

5 OIKEUKSIEN JA PERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN TUOMIOISTUIMISSA

5.1 Perusoikeuskirjaan liittyvien tuomioiden kasvanut määrä Euroopan unionin tuomioistuimissa

5.1.1 Unionitaso

Sekä kansallisten että Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisut, jotka nojaavat argumentaatiossaan perusoikeuskirjaan, ovat lisääntyneet ja täten perusoikeuskirjan vaikutukset niin kansallisella kuin eurooppalaisella tasolla ovat kasvaneet. Euroopan unionin tuomioistuin viittasi vuonna 2011 42 tapauksessa perusoikeuskirjaan, kun vastaavasti vuonna 2010 viittausten määrä oli vain 27. Viittausten määrä siis lähes puolitoistakertaistui vuoden aikana. Toisaalta myös kansalliset tuomioistuimet viittasivat enemmän perusoikeuskirjaan. Vuonna 2010 kansalliset tuomioistuimet viittasivat 18 kertaa perusoikeuskirjaan, kun taas vuonna 2011 määrä oli jo 27. Viittauksien kokonaismäärässä huomioitiin siis vain unionin tuomioistuimelle esitettyjä kysymyksiä, jotka koskivat ennakkoratkaisuja ja niissä esiintyviä perusoikeusviittauksia.²¹⁶

Vuonna 2012 viittauksia tehtiin kansallisten tuomioistuinten osalta jo 41. Myös unionin tuomioistuimen viittausmäärä perusoikeuskirjaan tuomioissaan lisääntyi 87 viittaukseen. Yhä kasvava viittauksien määrä on tärkeä läpimurto unionioikeuden alalla. Lisääntyneet viittaukset takaavat yhä johdonmukaisemman unionioikeuden tulkinnan niin unionin omissa tuomioistuimissa kuin kansallisissa tuomioistuimissakin.

²¹⁶ KOM/2012/169 lopullinen s. 6.

Parhaimmillaan tämä kehitys johtaa onnistuneeseen perusoikeuksien suojelumekanismiin, joka takaa samantasoisien suojan ja oikeudet riippumatta kansalaisen jäsenvaltiosta.²¹⁷ Tähän samaan oikeuksien samantasoiseen turvaamiseen on pyritty myös liittämällä Euroopan unioni osaksi EIS:sta.

Vuonna 2009 unionin tuomioistuinten antamissa tuomioissa, joissa viitataan perusoikeuskirjaan, 83 % tuomioista lainasi perusoikeuskirjan lainkäyttölukua²¹⁸ ja loput 17 % tasa-arvolukua. Vuonna 2010 luvut olivat muuttuneet jo dramaattisesti. Valtaosa viittauksista ei liittynyt enää lainkäyttökysymyksiin, vaan viittaukset jakaantuivat tasaisemmin. Viittaukset koskivat lainkäytön ja tasa-arvon lisäksi perusoikeuskirjan lukuja, jotka käsittelevät vapausoikeuksia, yhteisvastuuta sekä kansalaisten oikeuksia. Vuoden 2011 viittauskäytäntö käsitteli samoja perusoikeuskirjan lukuja kuin vuoden 2010 viittaukset. Huomion arvoista vuoden 2011 статистиikasta on kuitenkin lainkäyttökysymysten lisääntyminen lähes 50 % viittaustapauksista. Vuoden 2012 viittauskäytäntö esitteli vihdoin myös ihmisarvokysymyksiä sekä perusoikeuskirjan viimeistä lukua eli yleisiä määräyksiä.²¹⁹

Lisääntyneen viittauskäytännön lisäksi perusoikeuskirjaan kohdistuva tietoisuus on lisääntynyt kansalaisten sekä parlamentin jäsenten keskuudessa. Komissio vastaanotti vuonna 2012 yli 4000 kirjettä, vetoomusta tai tiedustelua koskien perusoikeusasioita. Kyselyistä yli puolet koski tilanteita, joihin perusoikeuskirjaa on mahdollista soveltaa. Vastaavasti vuonna 2010 lähes 70 % tiedusteluista jäi perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen perusoikeuskirjan taustalla käyty työ sen tunnettavuuden lisäämiseksi on ollut erityisen onnistunutta muutaman kuluneen vuoden aikana.²²⁰ Ei ole siis lainkaan kaukaa haettava, että sekä tulevien vuosien aikana sekä perusoikeuskirjaa koskevien viittausten määrä lisääntyy ja perusoikeuskirjan tunnettavuus unionin alueella ja kansalaisten keskuudessa jatkaa kasvamista.

²¹⁷ IP/13/411 s. 2–3.

²¹⁸ Perusoikeuskirjan 6. luku: 47 artikla: Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, 48 artikla: Syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen, 49 artikla: Laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate ja 50 artikla: Kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta.

²¹⁹ SWD/2013/172 lopullinen s. 24.

²²⁰ IP/13/411 s. 3.

5.1.2 Jäsenvaltiotaso

Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys (*ACA-Europe*) on kerännyt tietoja jäsenvaltioiden perusoikeuskirjaa koskevasta viittauskäytännöstä kansallisissa hallinto-oikeuksissa. Raporteista selviää, että enemmistö perusoikeuskirjaa koskevista viittauksista koskee yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista (7 artikla), sananvapautta (11 artikla), omistusoikeutta (17 artikla), turvapaikkaoikeutta (18 artikla), suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovutustapauksissa (19 artikla), lapsen oikeuksia (24 artikla), oikeutta hyvään hallintoon (41 artikla) ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla). Näistä oikeuksista etenkin turvapaikkakysymykset ovat olleet viitatuimpia.²²¹

Euroopan unionin perusoikeusvirasto on tehnyt myös tutkimuksia perusoikeuskirjaan kohdistuvasta viittauskäytännöstä. Yllättävää on se, että tulokset osoittavat perusoikeuskirjalla olevan jopa merkittävä rooli aloilla, jotka eivät suoranaisesti kuulu perusoikeuskirjan välittömään soveltamispiiriin. Kansalliset tuomarit ovat käyttäneet tuomioidensa tukena perusoikeuskirjaa tapauksissa, jotka eivät välttämättä kuulu EU-oikeuden alaa. Euroopan unionin perusoikeusviraston analyysissä todetaan, että aloja, joissa perusoikeuskirjaan on viitattu kansallisissa tuomioistuimissa, on mm. työoikeus, rahoitusmarkkinoiden sääntely, kuluttajansuoja, ympäristöoikeus ja lasten huoltajuus.²²²

Kansallinen viittauskäytäntö ei kuitenkaan ole aina näin positiivisluonteista. Esimerkiksi Suomen tapauksessa perusoikeuskirjaa koskevat viittaukset ovat olleet luonteeltaan hyvin yleisluontoisia. Perustuslakivaliokunta on viitannut perusoikeuskirjaan, mutta on jättänyt tarkemman artiklojen erittelyn pois. Näin ollen viittauskäytännöstä syntyy helposti mielikuva, jonka perusteella perusoikeuskirjan asema suomalaisessa oikeuskulttuurissa on jäänyt normatiiviselta luonteeltaan vähäiseksi. Perusoikeuskirjan viittausten lisäksi perustuslakivaliokunta on viitannut kansallisiin perusoikeusnormeihin sekä ihmisoikeusnormeihin. *Ojanen* esittääkin, että perusoikeuskirjan normatiivinen vaikutus tulee lisääntymään Euroopan unionin tuomioistuinten lisääntyvän soveltamiskäytännön seurauksena.²²³ Vaikutukset ovat jo nyt huomattavasti lisääntyneet, sillä unionin tuomioistuimet ovat yhä lisääntyneessä määrin viittaneet perusoikeuskirjaan sekä sen

²²¹ KOM/2013/271 lopullinen s. 9. Ks. myös yhdistyksen raportit kokonaisuudessaan osoitteesta: http://www.acaurope.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html (luettu 15.4.2014).

²²² Ibid s. 10.

²²³ Ojanen 2012 s. 261–262.

oikeudelliseen asemaan. Lisäksi perusoikeuskirjan vaikutukset muualla eurooppalaisella oikeusalueella ovat lisääntyneet.

Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita, etteikö perusoikeuskirja saisi Suomessakin nauttia jonkinlaista huomiota. Perustuslakivaliokunta on muutamissa lausunnoissaan²²⁴ eritellyt tarkemmin perusoikeuskirjan oikeuksia. Omaisuudensuojan lisäksi perusoikeuslakivaliokunta on tarkastellut erityisesti perusoikeuskirjan yksityiselämän suojaa. Perustuslakivaliokunta meni tarkastelussaan jopa niinkin pitkälle, että se viittasi unionin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön yksityiselämän suojaa koskevissa tapauksissa²²⁵. Valitettavaa on kuitenkin se, ettei valiokunta tarkemmin eritellyt oikeuden sisältöä vaan tyytyi toistamaan oikeuden sisällön olevan vaatimuksien mukainen.

Perusoikeuskirjan normatiivinen vaikutus on jäänyt ohueksi myös suomalaisissa tuomioistuimissa. Tuomioistuimet ovat tuomioissaan asettaneet perusoikeuskirjan ja sen perusoikeudet lähinnä muuta argumentaatiota tukeviksi lauselmiksi ilman tarkempaa ja syvällisempää oikeuksien analysointia. Positiiviseksi tuomioksi nouseekin korkeimman hallinto-oikeuden tuomio²²⁶ henkilötietojen suojan perusoikeudesta, jossa korkein hallinto-oikeus (myöhemmin KHO) teki erittäin tarkkaa analyysiä perusoikeuskirjan oikeudesta ja sitä koskevasta unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä. Tätä poikkeusta on toisinaan esitetty sen valossa, että EU on kiinnittänyt viime vuosina paljon huomiota henkilötietojen suojaan ja dynaamisesti pyrkinyt ottamaan kantaa asiaan perusoikeusnäkökulmasta.²²⁷ KHO on myös itse osallistunut eurooppalaiseen keskusteluun henkilötietojen suojan tasosta, sillä se pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua henkilötietojen suojan, sananvapauden sekä julkisuuden suhteesta toisiinsa asiassa *Satakunnan Markkinapörssi Oy*, asia C-73/07.²²⁸

Perusoikeuskirjaan koskevien viittausten määrä korkeimmissa tuomioistuimissa onkin lisääntymässä. Tähän asti erityisesti suomalaisessa oikeuskäytännössä on kuitenkin korostettu EIS:n sekä EIT:n asemaa suhteessa perusoikeuskirjaan. EU-oikeuden soveltaminen kotimaisessa oikeusjärjestyksessä on kuitenkin lisääntynyt ja sen

²²⁴ Ks. esim PeVL 5/2010 vp.

²²⁵ Asia C-94/00 ja asia C-540/06.

²²⁶ KHO 2012:77.

²²⁷ Ojanen 2012 s 261. Ks. myös henkilötietojen suojasta EU:ssa Maria Tzanou, *The Added Value of Data Protection as a Fundamental Rights in the EU Legal Order in the Context of Law Enforcement*. European University Institute 2012.

²²⁸ KHO on analysoinut perusoikeuskirjaa kiitettävästi myös tapauksissa KHO 2011:77 ja KHO 2009:15.

seurauksena myös perusoikeuskirjan asema on parantunut ja mielestäni on turvallista todeta, että sen asema tulee tulevaisuudessa yhä lisääntymään.

5.2 Periaatteet Euroopan unionin tuomioistuimissa

5.2.1 Periaatteet

Miten perusoikeuskirjan sisältämät perusoikeudet ovat sitten tähän mennessä toteutuneet tuomioistuimissa? Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tutkia kaikkia unionin tuomioistuimen tuomioita, jotka viittaavat perusoikeuskirjaan. Pyrin erittelemään ja tutkimaan viimeaikaisia tuomioita, jotka viittaavat etenkin perusoikeuskirjan TSS-oikeuksiin. Esittelen perusoikeuskirjan jaottelua oikeuksiin ja periaatteisiin muutaman esimerkkitapauksen avulla.

Tutkimuksessa aikaisemmin selostetun oikeuskirjallisuuden mukaan perusoikeuskirjan periaatteita olisivat ainakin seuraavat artikkelit: 25 (ikäntyneiden henkilöiden oikeudet), 26 (vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan), 27 (työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä), 34.1 (sosiaaliturvaetuudet ja sosiaalipalvelut), 34.3 (toimeentuloturva ja asumisen tukeminen), 35 (terveyden suojelu), 36 (mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja), 37 (ympäristönsuojelu) ja 38 (kuluttajansuoja). Näistä periaatteista etenkin 27 artikla on ongelmallinen, sillä oikeuskirjallisuudessa oikeus on luokiteltu toisinaan periaatteeksi ja toisinaan oikeudeksi. Unionin tuomioistuin on kuitenkin antanut tuomion, joka argumentoi sen periaateluonteesta. Kyseistä tapausta käsitellään myöhempanä.

Perusoikeuskirjan 34 artiklaan on viitattu mm. *tapauksessa C-571/10*, jossa oli kyse perusoikeuskirjan 21 ja 34 artiklan sekä rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin²²⁹ ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin²³⁰ säännösten tulkinnasta.²³¹ Arvioinnissaan tuomioistuin totesi perusoikeuskirjan 34 artiklan kohdalla, että vahvistaessaan valtioiden kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun

²²⁹ 2000/43/EY.

²³⁰ 2003/109/EY.

²³¹ Asia C-571/10, kohta 1.

kuuluvia toimenpiteitä, jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet. Tuomioistuimien analysoi myös 34.3 artiklan sanamuotoa ja päätyi lausumaan, että yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni ja sen jäsenvaltiot *tunnustavat ja kunnioittavat* unionin oikeutta soveltaessaan oikeutta toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen.²³² Vastaavasti perusoikeuskirjan 34.2 artiklaa on tulkittu tuomioistuimissa oikeuden kaltaisesti.²³³

Unionin yleinen tuomioistuin on antanut yhdenmukaisia ratkaisuja asioissa, joissa on käsitelty kuluttajan- ja ympäristönsuojaa. Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa *Association belge des consommateurs test-achats ASBL vs. Euroopan komissio*, tuomioistuin on todennut, että unionin politiikoissa tulisi varmistaa korkeatasoinen kuluttajansuoja.²³⁴ Tuomioistuin totesi, ettei yksityinen henkilö voinut vedota kuluttajansuojaan tuomioistuimissa, koska (1) komission päätös ei koske suoraan ja erikseen henkilön oikeuksia (2) edellä mainitussa tapauksessa henkilö ei voi riitauttaakseen vedota kyseisessä tapauksessa oikeussuojaan.²³⁵ Asia T-224/10 kiteyttää hyvin 38 artiklan periaateluonteen. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa *Kakavetsos-Fragkopoulos AE Epexergasias kai Emporias Stafidas vs. Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias ym. asiassa C-161/09*, kohdassa 56, mainitaan, että kuluttajansuojan oikeutuksena on *pyrkimys estää negatiiviset vaikutukset*.²³⁶

Jo lyhyt tarkastelu osoittaa, että perusoikeuskirjan periaatteisiin viittaamisessa tuomioistuimissa esiintyy yhdenmukaisuuksia. Ensinnäkin perusoikeuskirjan oikeudet, jotka luokitellaan periaatteisiin, eivät esiinny subjektiivisen oikeuden tavalla tuomioistuimissa. Periaatteet ovat osa tuomioistuinten argumentaatiota, mutta ne toteutuvat lähinnä direktiivien tulkinnan avulla. Tapauksissa on lähes poikkeuksetta kyse kansallisen lain ja EU-direktiivin kollisiotilanteista, joissa joudutaan arvioimaan

²³² Asia C-571/10, kohta 80.

²³³ Ks. esim. asia C-78/11. Tuomioistuin totesi, että ” -- sen lisäksi, että oikeudella palkalliseen vuosilomaan on unionin sosiaalioikeuden periaatteena erityinen merkitys, siitä on myös määrätty nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jolla on SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, 31 artiklan 2 kohdassa (em. asia KHS, tuomion 37 kohta ja asia C-337/10, Neidel, tuomio 3.5.2012, 40 kohta). Oikeutta palkalliseen vuosilomaan ei näin ollen voida tulkita suppeasti.”

²³⁴ Asia T-224/10, kohta 43.

²³⁵ Ibid, kohta 67.

²³⁶ Muita periaatteina noudatettuja kuluttajansuojatapauksia ovat mm. yhdistetyissä tapauksissa C-585/08 ja C-144/09 [kohta 59], yhdistetyissä asioissa C-34/95, C-35/95 ja C-36/95 [kohdat 34, 35 ja 53], asiassa C-304/08 [kohta 50].

direktiivien laillisuutta. Perusoikeuskirjan periaatteet tulevat juuri tällöin perusoikeuskirjan 52.5 artiklan tarkoittamalla tavalla tuomioistuimen ratkaistaviksi vain tilanteissa, joissa on kyse säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta. Perusoikeuskirjan periaatteet eivät siis yksin ole riittävä peruste, vaan tuomioistuimet tukeutuvat myös unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin, omaan oikeuskäytäntöönsä sekä muuhun kansainväliseen oikeuteen. Periaatteiden toteutumista direktiivien avulla voidaan pitää sikäli myös hyväksyttävänä, koska useat periaatteet on jo lähtökohtaisesti kirjattu julkisen vallan toteuttamistehtäviksi. Implementoimalla direktiivejä jäsenvaltiot tulevat kuitenkin velvoitetuksi noudattamaan niitä ja viime kädessä myös niissä kirjattuja periaatteita.

5.2.2 Oikeusluonteiset periaatteet

Kuten aikaisemmissa luvuissa on jo osoitettu, jako oikeuksiin ja periaatteisiin ei ole täysin vailla ongelmia. Sekä oikeuskirjallisuudessa että tuomioistuinikäytännössä on muutamia sosiaalisia oikeuksia, joilla esiintyy subjektiivisen oikeuden piirteitä. Olenkin nimittänyt kyseiset periaatteet oikeusluonteisiksi periaatteiksi. Seuraavassa esittelen etenkin muutamia sosiaalisia oikeuksia, joilla on oikeudellisuonteisia piirteitä.

Esittelen artikloiden oikeuslottuvuutta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisemien ennakkoratkaisujen sekä yleisen oikeuskehityksen avulla. unionin tuomioistuin vahvisti jo vuonna 1978 tapauksessa *Defrenne vs. Sabena III asiassa 149/77*, että perusoikeuksien suojeleminen kuuluu tuomioistuimelle ja, että sukupuolien yhdenvertaisuus on lueteltavissa tähän kategoriaan.²³⁷ Toinen merkittävä tuomioratkaisu koskien sukupuolten tasa-arvoa on *EARL de Kerlast vs. Union régionale de coopératives agricoles ym. asia C-15/95*. Kyseisessä tapauksessa EY-tuomioistuin tunnustaa syrjintäkiellon kuuluvan unionin perusperiaatteisiin ja, että yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samankaltaisia tapauksia tulee käsitellä samalla tavalla sekä päinvastoin.²³⁸

Asiassa C-236/09 *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ym.* Tuomioistuin antoi 1.3.2011 tuomion ennakkoratkaisupyyntöön, joka koski naisten ja miesten välistä

²³⁷ Asia 149/77, kohdat 26 ja 27.

²³⁸ Asia C-15/95, kohta 35.

yhdenvertaista kohtelua. Tapauksessa henkilön sukupuoli toimi määrävänä tekijänä vakuutusten sekä eläkkeiden maksussa ja etuuksissa. Ennakkoratkaisun pyytäjänä toimi Belgian *Cour constitutionellen*. Ratkaisupyyntö koski EU-direktiivin 2004/113/EY 5 artiklan 2 kohdan tulkintaa. Ennakkoratkaisupyyntöä pyydettiin ratkaisua kahteen seikkaan: oliko määräys ristiriidassa syrjintäkiellon ja tasa-arvoperiaatteen kanssa sekä jos ensimmäinen kohta saa kielteisen vastauksen, rajataanko määräys koskemaan vain henkivakuutusopimuksia.

Asiaa koskevaa oikeussäännöstä tapauksessa oli direktiivin 2004/11 johdanto-osa sekä perustelukappaleet 1, 4, 5, 12, 15, 18 ja 19. Direktiivin 4. perustelukappaleessa viitataan suoraan perusoikeuskirjan 21 ja 23 artikloihin. Perustelukappaleen mukaan miesten ja naisten välinen tasa-arvo tunnustetaan yhdeksi unionin peruseriaatteen. Perusoikeuskirjan 21 ja 23 artikloissa kielletään kaikki sukupuoleen perustuva syrjintä ja edellytetään miesten ja naisten välisen tasa-arvon turvaaminen kaikilla aloilla. Koska direktiivissä viitataan perusoikeuskirjaan, tulee se ottaa huomioon arvioitaessa direktiivin pätevyyttä. Täten direktiiviä on tapauksessa tulkittu perusoikeuskirjan näkökulmasta ja arvioinnissa on huomioitu perusoikeuskirjan 21 ja 23 artiklat.

Tuomioistuimen päätöksessä saavutettiin yksimielisyys, jonka mukaan vakuutuspalvelualalla molempien sukupuolten maksujen tai etuuksien tulee olla samansuuruiset. Direktiivin perustelukappaleessa todettiin muun muassa miesten ja naisten välinen yhdenmukainen kohtelu voi toteutua vain jos sukupuoli ei ole vaikuttavana tekijänä arvioitaessa maksujen ja etuuksien suuruuksia. Direktiivi perustui siis oletukseen, jonka mukaan perusoikeuskirjan 21 ja 23 artikloissa vahvistettu tasa-arvo ja yhdenvertaisuus tulee toteutua tapauksissa, jotka ovat toisiinsa rinnastettavissa.

Tuomioistuimen mukaan:

»Säännös, jonka nojalla asianomaiset jäsenvaltiot voivat pitää ilman ajallista rajoitusta voimassa poikkeuksen säännöstä, jonka mukaan molempien sukupuolten maksujen ja etuuksien on oltava samat, on vastoin direktiivillä 2004/113 tavoiteltavaa miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun päämäärää, eikä se ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 21 ja 23 artiklan kanssa.»²³⁹

²³⁹ Asia C-236/09, kohta 30.

Tuomioistuin antoi ratkaisun, jossa direktiivin säännöstä tuli pitää pätemättömänä annetun siirtymäajan jälkeen. Tapauksen oikeudellisessa arvioinnissa perusoikeuskirjan 21 ja 23 artikkelit otettiin mukaan oikeudelliseen arviointiin periaatteen sijasta oikeutena.

Toisessa tapauksessa, *yhdistetyt asiat C-159/10 ja C-160/10*, oli kyse direktiivin 2000/78 mukaisesta ikäsyjinnän kiellosta. Ennakkoratkaisupyyntö koski yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa annetun direktiivin tulkintaa.²⁴⁰ Tapauksessa oli kyse asianosaisten henkilöiden pakollisesta eläkkeelle siirtämisestä 65 vuoden iässä paikallisen virkamieslain mukaan. Asianosaiset halusivat selvyyttä rikkoiko kyseinen menettely unionin turvaamaa ikäsyjinnän kieltoa ja oliko paikallinen virkamieslaki direktiivinvastainen.²⁴¹

Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että paikallinen virkamieslaki ei ole direktiivinvastainen sekä menettely on hyväksyttävää, koska paikallinen virkamieslaki turvaa mahdollisuuden jatkaa työskentelyä 68 ikävuoteen saakka jos se on yksilön edun mukaista. Paikallisen virkamieslain tarkoituksena oli turvata tasapainoinen ikärakenne etenkin nuorten uralla etenemisen vuoksi sekä henkilöstöhallinnon optimointi. Tuomioistuin katsoi lain olevan hyväksyttävä jos se saavuttaa sille asetetun tavoitteen asianmukaisesti ja tarpeellisin keinoin.²⁴² Tämän lisäksi tuomioistuin kuitenkin vahvisti, ettei jäsenvaltioiden ole mahdollista syrjäyttää kansallisella lailla direktiivin turvaamaa ikään perustuvan syrjinnän kieltoa. Samalla se myös totesi, että ikään perustuvan syrjinnän kieltoa on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 15.1 artiklan²⁴³ kanssa. Merkittävän ratkaisusta tekee sen, että tuomioistuin otti huomiota laajasti TSS-oikeuksiin ja vaati tulkintaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetun oikeuden kanssa.²⁴⁴

Hyvänä esimerkkinä perusoikeuskirjan yhteisvastuuosion TSS-oikeuksista, jolla on oikeusluonteisia piirteitä, on 30 artikla. Puhuttaessa perusteettoman irtisanomisen suojasta, artiklan sanamuotoon palautetaan taas maininta ”kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa”. Tapauksessa *The Queen vs. Secretary of State for Trade and Industry, BECTU, C-173/99* tuomioistuin joutui ottamaan kantaa tähän lausekkeeseen. Tuomiossa todettiin, että direktiiviä tuli tulkita siten, ettei jäsenvaltio voinut yksipuolisesti rajoittaa paikallisen vuosiloman oikeutta. Jäsenvaltioiden tehtäväksi

²⁴⁰ Yhdistetyt asiat C-159/10 ja C-160/10, kohta 1.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid, kohta 99.

²⁴³ Perusoikeuskirjan 16 artikla sääntelee elinkeinonvapaudesta.

²⁴⁴ Yhdistetyt asiat C-159/10 ja C-160/10, kohta 62.

jää siis säädellä konkreettiset rajat ja olosuhteet, jossa työntekijät voivat oikeuttaa käyttä. Jäsenvaltioille ei siis jää oikeutta asettaa edellytyksiä oikeuden syntymiselle.²⁴⁵ Tapaus on sovellettavissa tarkoittamaan perusoikeuskirjassa sitä, että irtisanomissuoja on kaikille työntekijöille kuuluva oikeus riippumatta työnantajasta ja siitä onko kyseessä julkinen vai yksityinen sektori.²⁴⁶

Edellä olevien muutamia sosiaalisten oikeuksien tarkastelu osoittaa, ettei jaottelu TSS-oikeuksiin ja KP-oikeuksiin ole täysin absoluuttinen, vaan löytyy poikkeuksia, joissa esimerkiksi TSS-oikeudet voidaan oikeusvaikutuksiltaan luokitella oikeuksiksi.²⁴⁷ Ongelmallisimmaksi soveltamistilanteet menevät jos kyseessä on perusoikeuskirjan yhteisvastuuosion oikeuksia. Tähän mennessä ei myöskään ole syntynyt yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä perusoikeuskirjan sisältämien periaatteiden ja oikeuksien todellisesta luonteesta, vaan perusoikeuksia on koeteltu tapauskohtaisesti tuomioistuimissa.

5.3 Oikeudet tuomioistuimissa

5.3.1 Oikeudet

Oikeuskirjallisuuden perusteella seuraavat perusoikeuskirjan artiklat voidaan katsoa saavan subjektiivisen oikeuden ulottuvuuden: 15 (ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä), 23 (naisten ja miesten välinen tasa-arvo), 28 (neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin), 29 (oikeus työnvälityspalveluihin), 30 (suoja perusteettoman irtisanomisen yhteydessä), 31 (oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot), 32 (lapsityövoiman käytön kieltä ja nuorten suojele työssä) ja 34.2 (oikeus sosiaaliturvaetuksiin). Oikeuslähdeanalyysin perusteella voidaan myös todeta, että perusoikeuskirjan toinen osasto, joka sisältää perusvapauksia, olisi oikeuksia sisältävä luettelo. Nämä oikeudet ovat perusoikeuskirjan 6–19 artiklat. KP-oikeuksia tutkittaessa on myös hyvä huomata, etteivät määräykset ole aina täysin absoluuttisia. Tähän tulokseen päädyttiin jo perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä arvioitaessa. Esimerkiksi tuomiossa

²⁴⁵ Asia C-173/99, kohta 53. Ks. myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohta 34 ja Bruun 2001 s. 223–224.

²⁴⁶ Bruun 2001 s. 224.

²⁴⁷ Ks. myös asia C-447/09, jossa maininta perusoikeuskirjan 21 artiklasta.

ERSA²⁴⁸, jossa oli kyse perusoikeuskirjan 17 artiklasta, käsitellään omistusoikeutta. Tuomiosta käy ilmi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omaisuudensuoja ei ole ehdoton oikeus, vaan sitä on mahdollista rajoittaa, jos rajoitusehdot täyttävät yleisen edun vaatimuksen. Rajoituksilla ei kuitenkaan saa puuttua perusoikeuksien tavoiteltuun päämäärään kohtuuttomalla tavalla.²⁴⁹

Perusoikeuskirjan 28 artiklassa määrätään neuvotteluoikeudesta ja oikeudesta työtaisteluun. Määräykset sisältävät oikeusulottuvuuden tuomioistuinkäytännön mukaan. Tapauksessa *International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni vs. Viking Line ABP*²⁵⁰, tunnustetaan työtaistelutoimien toteuttamisen lakko-oikeutena olevan tunnustettu perusoikeus Euroopan unionissa. Lakko-oikeus kuuluu yhteisön oikeuden yleisperiaatteisiin, joiden noudattaminen varmistetaan tuomioistuimissa. Oikeuden käytölle voidaan kuitenkin asettaa rajoituksia.²⁵¹ Toinen tuomio työtaisteluoikeudesta annettiin tapauksesta *Laval un Partneri Ltd vs. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*²⁵². Tuomiossa tunnustettiin sama oikeus kun *Viking Line*-tapauksessa: työtaistelu on tunnustettu unionin perusoikeus.²⁵³

Unionin tuomioistuinten viimeaikainen tuomioistuinkäytäntö on muuttanut myös unionin lainsäädäntöä. Unionin tuomioistuimen tulkintalinja huomioitiin mm. Dublin-asetuksen²⁵⁴ uudelleen neuvottelussa. Asetus koskee erityisesti turvapaikanhakijoiden siirtoedellytyksiä unionin alueella. Tarkastetun asetuksen mukaan hyväksyttiin uusia sääntöjä, joiden tarkoituksena on estää sellaiset perusoikeuksien loukkaukset, joissa turvapaikanhakijan palauttaminen jäsenvaltioon aiheuttaisi suuren loukkauksen riskin.²⁵⁵ Unionin tuomioistuin käsitteli turvapaikanhakijoiden siirtoedellytyksiä *yhdistetyissä*

²⁴⁸ Asia C-347/03.

²⁴⁹ Asia C-347/03, kohdat 119–120. Ks. vastaavasti myös asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994, kohta 22 ja yhdistetyt asiat C-37/02 ja C-38/02, Di Lenardo ja Dilexport, tuomio 15.7.2004, kohta 82. Yhdistetyissä asioissa C-37/02 ja C-38/02 on kyse myös perusoikeuskirjan 16 artiklasta, jossa käsitellään elinkeinovapautta. Ammatin harjoittamisen vapautta, kuten omistusoikeuttakin, on mahdollista rajoittaa unionin yleisen edun nimissä jos rajoitusehdot täyttyvät.

²⁵⁰ Asia C-438/05.

²⁵¹ Asia 438/05, kohta 44.

²⁵² Asia C-341/05.

²⁵³ Ibid, kohta 91.

²⁵⁴ Ehdotus asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, KOM(2008) 820 lopullinen.

²⁵⁵ KOM/2013/271 lopullinen s. 6.

asioissa C-411/10 ja C-493/10. Perusoikeuskirjan kannalta merkitykselliseen asemaan nousi etenkin perusoikeuskirjan 18 artikla turvapaikan hakijoiden oikeuksista ja perusoikeuskirjan 1 artikla ihmisarvon merkityksestä ja määrittelystä.²⁵⁶

Perusoikeuskirjan sisältämille oikeuksille on yhteistä niiden subjektiivisen oikeuden luonne. Oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti. Rajoituksia voidaan toteuttaa kuitenkin ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää vain, jos ne ovat välttämättömiä ja yleisen edun mukaisia. Perusoikeuskirjan oikeudet ovat saaneet myös muuta oikeudellista merkitystä perusoikeuskirjan oikeudellistumisen myötä. Yhä useampaa tuomioistuimissa koeteltua perusoikeuskirjan oikeutta on käytetty apuna unionin lainsäädännön valmistelussa. Kehitys on merkittävää perusoikeuskirjan tulevaisuuden kannalta.

5.3.2 Periaateluonteiset oikeudet

Kuten aikaisemmissa luvuissa on esitetty, jaottelu oikeuksiin ja periaatteisiin ei ole yksinkertaista. Viime aikoina erityisen kiistanalaiseksi perusoikeuskirjan oikeudeksi nousi unionin tuomioistuimen *tapaus C-176/12*, jossa oli kyse perusoikeuskirjan 27 artiklasta. Julkisasiamies päätyi omassa ratkaisuehdotuksessaan lopputulokseen, jonka mukaan perusoikeuskirjan 27 artikla on periaate, mutta esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa on päädytty päinvastaiseen punnintaan, jonka mukaan kyseessä olisi perusoikeuskirjan oikeus. Tästäkään ei kuitenkaan olla oikeuskirjallisuudessa samaa mieltä. Seuraavassa olenkin analysoinut unionin tuomioistuimen tapausta ja tutkinut, kuinka tuomioistuin on ilmentänyt 27 artiklan periaateluonteista ulottuvuutta.

Aluksi on tarkoituksenmukaista tutkia 27 artiklan sanamuodollista ilmaisua; ensinnäkin artikla turvaa ”*työntekijöiden oikeuden saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä*”. Toiseksi artiklassa todetaan, että: ”*työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa*

²⁵⁶ Ks. esim. yhdistettyjen asioiden C-411/10 ja C-493/10 tuomion kohta 15.

tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin”. Sanamuodoiksi on siis valikoitunut *oikeus* ja *on taattava*.

Unionin tuomioistuimen *tapauksessa C-176/12* oli kyse ranskalaisen tuomioistuimen (*Cour de cassation*) tekemästä ennakkoratkaisupyyntöstä, jossa haluttiin ratkaisu perusoikeuskirjan 27 artiklan sekä direktiivin 2002/14/EY tulkintaa yhdessä ja erikseen.²⁵⁷ Perusoikeuskirjan 27 artiklassa säädelään työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan koskevista yleisistä puitteista. Vastaavasti direktiivin tarkoituksena on luoda yleiset puitteet, joilla luodaan minimivaatimukset työntekijöiden oikeudelle saada tietoja ja tulla kuulluksi yhteisössä sijaitsevilla yrityksillä tai toimipaikoilla. Direktiivissä säädelään myös, kuinka tiedottamista ja kuulemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt määritellään sekä toimeenpannaan jokaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja työmarkkinasuhteissa vallitsevien periaatteiden mukaisesti siten, että turvataan niiden tehokas toteutuminen.²⁵⁸

Unionin tuomioistuin tarkasteli ennakkoratkaisupyyntöä seuraavasti: ensiksi tuomioistuin selvitti voidaanko direktiiviä sekä perusoikeuskirjan 27 artiklaa tarkastella yhdessä ja toiseksi voidaanko tähän perusoikeuskirjan artiklaan vedota yksityisten välisissä riita-asioissa direktiivin vastaisen kansallisen säännöksen sivuuttamiseksi.²⁵⁹ Aluksi tuomioistuin analysoi sen oman oikeuskäytännön perusteella, että unionissa taatut perusoikeudet ovat sovellettavissa kaikkiin unionissa säänneltyihin tilanteisiin.²⁶⁰ Tuomioistuin päätyi toteamaan myös, että perusoikeuskirjan 27 artikla vaatii täydellisesti toteutuakseen täsmäntävää oikeussäännöstöä, on se sitten täsmennettyä kansallisella tai unionioikeudellisella tasolla.²⁶¹ Tuomioistuin esitti argumentaationsa tueksi perusoikeuskirjan 21 artiklan sekä *Kücükdeveci*-tuomion, jossa perusoikeuskirjan 21 artikla riitti sellaisenaan turvaamaan subjektiivisen oikeuden syntymisen.²⁶²

Punnittuaan asiaa koskevat oikeussäännöt, unionin tuomioistuin päätyi antamaan tuomion, jossa se totesi, että perusoikeuskirjan 27 artiklaa yksin tai yhdessä työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemisestaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY

²⁵⁷ Asia C-176/12, kohta 1.

²⁵⁸ Ibid, kohta 4.

²⁵⁹ Ibid, kohta 23 ja 41.

²⁶⁰ Ibid, kohta 42.

²⁶¹ Ibid, kohta 45.

²⁶² Ibid, kohta 47.

säännösten kanssa on tulkittava siten, että kun Ranskan työlain L.1111-3 §:n kaltainen kyseisen direktiivin kansallinen täytäntöönpanosäännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, *tähän perusoikeuskirjan artiklaan ei voida vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kyseisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi*.²⁶³

Tapaus on saanut osakseen merkittävää kritiikkiä niin tuomioistuimen tuomion kuin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen osalta. Ensinnäkin julkisasiamiehen ratkaisuehdotus voi olla ongelmallinen oikeus-periaate-jaottelun osalta, sillä hänen on assosioinut perusoikeuskirjan 27 artiklan sijainnin yhteisvastuuosiossa ja siitä johdettavan periaatestatuksen yhteen. Julkisasiamiehen mukaan artiklan sijainti tukee päättelyä, jonka mukaan kyseessä olisi periaate.²⁶⁴ Toiseksi ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies argumentoi direktiivien välittömistä horisontaalivaikutuksista yksityisten välisissä oikeusriidoissa. *Villalónin* mielestä kansallisten säädösten laillisuusvalvonta olisi mahdollista tietyin edellytyksin. Argumentaationsa tueksi hän esittää unionin omaa oikeuskäytäntöä.²⁶⁵ Toteamus ei sinänsä ole ongelmallinen, vaan se, ettei tapauksia analysoida väittämän tueksi.

Mikä tekee sitten unionin tuomioistuimen tuomiosta ongelmallisen? Ensinnäkin unionin tuomioistuin tunnusti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionissa taatut perusoikeudet tulevat sovellettaviksi kaikissa unionin oikeudessa säännellyissä tilanteissa.²⁶⁶ Tuomioistuin pidättyi kuitenkin noudattamasta *Mangold* ja *Kücükdeveci*-tapauksista tuttua tulkintajatkumoa ja päätyi toteamaan, että kyseisessä tapauksessa perusoikeuskirjan 27 artiklaan ei voida sellaisenaan vedota tuomioistuimissa kansallisen säännöksen sivuuttamiseksi.²⁶⁷ Tuomioistuin ei käyttänyt argumentaationsa tukena muita perusoikeuskirjan oikeuksia, vaan se tyytyi toteamaan, että kyseinen tapaus ei ole rinnastettavissa *Kücükdeveci*-tapauksen tulkintalinjaan eikä perusoikeuskirjan 21 artiklaan.²⁶⁸

Unionin tuomioistuin vältteli myös ottamasta kantaa jakoon oikeuksista ja periaatteista. Tapaus olisi ollut oivallinen kanava selkeämmän tulkintalinjan tekoon jaottelusta, erityisesti siksi, että kyseessä on juuri yhteisvastuuosioon kuuluva oikeus. Ottamalla

²⁶³ Asia C-176/12, kohta 52.

²⁶⁴ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-176/12, kohdat 52–53.

²⁶⁵ Ibid, kohta 77. Villalon esittää argumentaationsa tukena mm. *Mangold* ja *Kücükdeveci*-tapaukset.

²⁶⁶ Asia C-176/12, kohta 42.

²⁶⁷ Ibid, kohta 48.

²⁶⁸ Ibid, kohta 47.

kantaa jaotteluun tuomioistuini olisi voinut vahvistaa sosiaalisten oikeuksien asemaa unionissa ja turvata periaatteiden oikeuslottuvuus tuomioistuimissa. Kyseisen kannan puuttuminen onkin suuri pettymys ottaen erityisesti huomioon, että julkisasiamies käytti lähes puolet ehdotuksestaan jaottelun arvioinnille. Vaikka *Villalónin* arviointia voidaan pitää osin vajavaisena, otti hän kuitenkin kantaa vaikeaan ja ajankohtaiseen asiaan, joka vaatii tulevaisuudessa tuomioistuinten kannanottoja.

Tuomio oli sinänsä myös pettymys, kun arvioidaan perusoikeuksien ja yksityisten välisten riita-asioiden suhdetta ja niiden käsittelyä unionin tuomioistuimissa. *Kükükdeveci*-tapaus antoi toivoa tulkintajatkumon muodostumisesta. Nykyinen tapaus kuitenkin jätti tulkintajatkumon huomiotta. Tulevaisuudessa joudutaankin miettimään ratkaistaanko kyseiset tapaukset yksi kerrallaan ilman sen suurempaa toivoa oikeusvarmuudesta vai syntykö tulevaisuudessa selvempi tulkintalinja tapausten käsittelemiseksi.

6 PERUSOIKEUSKIRJAN KONTRIBUUTIO EUROOPPALAISALLE OIKEUSALUEELLE

6.1 Eurooppalainen konstitutionalismi ja valtiosääntöpluralismi

6.1.1 Eurooppalainen tuomioistuintriangeli

Euroopan unionissa käytävä konstitutionaalinen keskustelu ei ole rajoitettavissa jäsenvaltioiden itsenäisestä valtiosääntökehityksestä. Konstitutionaalinen kehitys on tapahtunut vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden kanssa. Hyvä esimerkki on Saksan valtiosääntötuomioistuin, nimittäin sen tuomiolauselmien ovat olleet omiaan vaikuttamaan EU:n konstitutionalisiin kehitykseen ja syventymiseen.²⁶⁹ Vastarinta oli näkyvintä 1970-luvun Saksan liittotasavallassa sekä Italiassa, jolloin tuomioistuimet antoivat tuomioita koskien unionin tuomioistuinten perusoikeuskannanottoja.²⁷⁰ Erityisen tunnetuksi nousi tapaus *Solange I*²⁷¹ vuodelta 1974. Ratkaisussaan Saksan valtiosääntötuomioistuin ei myöntänyt unionin oikeudelle ehdotonta ja autonomista asemaa, vaan varasi oikeuden

²⁶⁹ Nieminen 2010 s. 785–786.

²⁷⁰ Jyränki 2003 s. 523.

²⁷¹ *Solange I*-päätös.

jättää noudattamatta säännöksiä, jotka rikkoisivat Saksan perustuslaissa määrättyjä perusoikeuksia.²⁷² Ongelmallisen tilanteesta teki se, että unionin säätämät asetukset sitovat jäsenmaita sellaisenaan.

Sittemmin Saksan valtiosääntötuomioistuin on muuttanut tulkintalinjaansa. Tapauksessa *Solange II*²⁷³ vuodelta 1987, valtiosääntötuomioistuin lievitti kantaansa. Se antoi tuomion, jossa se totesi, että tuomioistuin ei ota enää kantaa säädösten yhteneväisyyteen, kunhan unionin tuomioistuimet takaisivat perusoikeuksien ytimen olevan rinnasteinen Saksan perustuslain kanssa.²⁷⁴ Saksan valtiosääntötuomioistuin antoi myös ns. *Solange III*-ratkaisun, joka poikkesi aikaisemmasta *Solange II* linjasta. Ydinsanomaltaan Saksa kiisti jälleen unionin oikeuden viimekätisen ehdottomuuden ja autonomisen aseman. Ratkaisussa Saksa myönsi unionin takaavan yksittäistapauksissa perusoikeuksien suojelun, mutta varasi oikeuden perusoikeuksien yleisen tason muuttumattomuuteen.²⁷⁵ Näin ollen jos Saksa katsoisi, että unioni on ylittänyt sen toimivallan rajat, EU:n etusijaperiaate ei olisi enää pätevä Saksassa.

Vuonna 2000 valtiosääntötuomioistuin antoi ns. *Bananas*-ratkaisun, jossa se totesi, että valittajan tulee osoittaa yhteisöoikeuden alittavan Saksan ihmisoikeusstandardin. Ratkaisussa luovuttiin *Solange III* tapauksen ehdottomuudesta. Tuomio käytännössä tarkoitti, että tuomioistuimella ei ollut automaattista tulkintavelvollisuutta. Ratkaisu ei kuitenkaan aiheuttanut luopumista aikaisemmasta käytännöstä. *Husa* on käyttänyt osuvasti termiä ”pehmentävä päätös”.²⁷⁶ On kuitenkin hyvä huomata, että Saksa oli aktiivisessa roolissa perusoikeuskirjan kokoamisessa, näin ollen Saksan valtiosääntötuomioistuin on yhä lievittämässä kantaansa unionin tuomioistuihin autonomialle.²⁷⁷ Maa on kuitenkin pitänyt perustuslaissaan laajat toimivallan siirtoa koskevat säännökset, joilla viime kädessä sen on mahdollista suojautua unionin pakottavasta sääntelystä tai mahdollisesti suojella kansallista identiteettiään (defensiivinen ulottuvuus).²⁷⁸

²⁷² Jyränki 2003 s. 524.

²⁷³ *Solange II*-päätös.

²⁷⁴ Jyränki 2003 s. 525.

²⁷⁵ Jyränki 2003 s. 526.

²⁷⁶ *Husa* 2001 s. 60, av 61.

²⁷⁷ Jyränki 2003 s. 526.

²⁷⁸ Salminen 2009 s. 259.

Kun puhutaan eurooppalaisesta, etenkin EU:n, konstitutionaalisesta kehityksestä, on huomattava, ettei kehitys ole aina mutkatonta ja ongelmattonta. Etenkin Saksan ja Italian valtiosääntötuomioistuimet ovat luoneet painetta kehittää EU-oikeutta eteenpäin ja osalta luomaan uutta perusoikeuskäytäntöä. Toisaalta on myös mahdollista argumentoida, että eurooppalaisen konstitutionalismin ei ole mahdollista kehittyä ilman tätä tuomioistuinten välistä vuorovaikutusta.²⁷⁹ On kuitenkin mahdollista nähdä, että erityisesti valtiosääntötuomioistuimet, jotka harjoittavat perustuslakikontrollia, voivat hidastaa eurooppalaista perus- ja ihmisoikeussuojan yhdenmukaisuutta. Euroopan unionin oikeuden kritisointi on kuitenkin pakottanut unionin tuomioistuimen jatkamaan perusoikeuksien kehittämistä.

Eurooppalaiset perustuslakituomioistuimet ovat luoneet paineen EU:lle kehittää yhä parempaa perusoikeussuojaa. Tämä tuomioistuinten muodostama keskustelufoorumi on ollut erityisen tärkeä askel kohti eurooppalaisen konstitutionalismin kehitystä. Integraation kehityksen nopeus on kuitenkin epävakaa ja arvaamatonta. Tämä johtuu siitä, että on mahdotonta ennakoida perustuslakituomioistuinten toimintaa unionin jäsenmaissa, on myös vaikea ennakoida kansalaisten reaktioita.²⁸⁰ Kansalaisten negatiivinen reagoiti oli erityisen huomattavaa juuri EU:n perustuslakihankkeessa. Perustuslakihanke otettiin useissa jäsenvaltioissa vastentahtoisesti vastaan, ja kun hankkeesta pidettiin kansanäänestyksiä esimerkiksi Hollannissa, äänestivät kansalaiset hanketta vastaan. Ei ole siis lainkaan vähättelevää todeta, että myös kansalaisten toiminta voi viime kädessä hidastaa eurooppalaista konstitutionalismia ja integraatiota, vaikka kyse olisi vain kahden eri perusoikeussuojan yhteensovittamisesta.²⁸¹

Toisaalta jäsenvaltioiden sekä niiden valtiosääntötuomioistuinten vetoparina toimivat poliittiset päätöksentekijät. Lopulta väistämättä törmäämme kysymykseen politiikan ja oikeuden välisestä ristiriidasta ja dilemmasta kummalla valta lopulta on: politiikalla vai oikeudella?²⁸² Korostunut poliittinen valta näkyy hyvin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tämä johtuu siitä, että liittovaltioiden perustuslakien muuttaminen on hidasta ja vaikeaa. Näin ollen liittovaltion korkeimman oikeuden muodostamalla tulkintajatkumoilla tai yksittäisillä tuomioilla on korostunut rooli ja se tarjoaa myös erinomaisen poliittisen vallan välineen. Vastaavasti jos perustuslain muuttaminen on helppoa, voi tuomioistuin

²⁷⁹ Nieminen 2010 s. 786.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Ibid s. 787.

²⁸² Ibid.

todeta lakien perustuslainvastaisuuden helpommin, sillä lain muuttaminen perustuslainmukaiseksi on sujuvampaa. Tässä tapauksessa myös lainsäätäjät voi muuttaa perustuslakia vastaamaan lakia. Viime kädessä valta on siis poliitikoilla eikä tuomioistuimilla.²⁸³

Kansanäänestyksissä hyväksymättä jäänyt EU:n perustuslakisopimus keräsi osakseen paljon negatiivista kritiikkiä. Ensinnäkin pelättiin, että uudistuva unionin rooli vähentäisi hallitustenvälistä yhteistyötä ja toisaalta nähtiin, että perustuslakisopimus ei huolehtisi riittävässä määrin kansalaisten oikeuksia. Näin ollen keskustelun ytimessä oli vastakkainasettelu sisällön ja muodon tärkeydestä. Jos vastaus olisi vuosikymmen sitten ollut muoto, niin nykyaikaisen käsityksen mukaan sisältö on saamassa yhä suurempaa merkitystä. Kehityksen taustalla on etenkin ihmisoikeuksien kasvava merkitys kansainvälisessä oikeudessa.²⁸⁴

Eurooppalainen konstitutionalismi tarjoaa myös mielekkään tarkastelukohdan. Nimittäin EU-oikeuden ja kansallisten perustuslakien suhde ei ole yhtä kiistanalainen kysymys kun aikaisemmin, sillä valtiosääntöpluralismi on jo laajasti tunnustettu fakta. Tämä havainnollistuu etenkin perusoikeussuojaa koskevissa tilanteissa. Valtiosääntöpluralismin lähtökohdista kahtottuna unionin oma perustuslaki ja jäsenvaltioiden omat perustuslait ovat harmoniassa keskenään, eikä niitä ole mahdollista asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan tai alistaa erilaisiin hierarkia-asteisiin.²⁸⁵

Valtiosääntöpluralismin yhteydessä voidaan puhua myös kansainvälisestä konstitutionalismista. Etenkin unionin näkökulmasta tätä kehitystä on mahdollista havainnollistaa EU-tuomioistuimen *Kadi*²⁸⁶-tuomion avulla. Tuomion antia oli se, että tuomioistuin katsoi EU-oikeuden menevän jopa kansainvälisen oikeuden edelle, eikä YK voisi näin ollen jättää noudattamatta sitä. Näin on siksi, että kenenkään ei ole mahdollista jäädä oikeuden ulkopuolelle. Tapaus nosti esille keskustelua kansainvälisen oikeuden fragmentoitumisesta. Keskustelusta kävi ilmi pohdinta, miten fragmentoituminen vaikuttaa siihen osaan maailmaa, jossa unionioikeudella ei ole toimivaltaa. Kysymys on sinänsä mielenkiintoinen, sillä unionin oikeus toisinaan turvaa pidemmälle menevän perusoikeussuojan kuin kansainvälinen oikeus, tästä esimerkkinä perusoikeuskirjan

²⁸³ Nieminen 2007 s. 8–9.

²⁸⁴ Nieminen 2010 s. 787.

²⁸⁵ Ibid s. 788.

²⁸⁶ Asiat C-402/05 P ja C-425/05 P.

turvaamat bioeettiset oikeudet. Myös yksilöiden suojaa turvataan unionin oikeudessa paremmin. Kansainvälinen oikeus on keskittynyt enemmän valtioiden välisten suhteiden sääntelemiseen. Jonkinasteista turvaa kansainvälisen oikeuden kontekstissa edustavat kuitenkin kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niistä johdettavat yleiset oikeusperiaatteet. On kuitenkin ongelmallista, että kansainvälinen ihmisoikeustuomioistuin puuttuu ja näin ollen yksilöiden oikeuksien turvaaminen on vaikeampaa tilanteissa, joissa heidän oikeussuojaansa tai perusoikeuksia on rikottu.²⁸⁷

Globaali konstitutionalismi on kohdannut myös haasteita, etenkin kun kansainvälisen oikeuden rintamalle on noussut muitakin kuin valtioita. Näin ollen pluralismi on ollut haasteen edessä, jossa sen on ulotuttava koskemaan myös näitä muita toimijoita tässä kansainvälisen oikeuden kentässä. Globaali konstitutionalismi pyrkii turvaamaan kaikkien perusarvojen toteutumisen kaikissa tapauksissa. Ongelmaksi tosin nousee kysymys kansainvälisen oikeuden legitimitetistä, sillä globaalin demokratian saavuttaminen on vaikeaa.²⁸⁸ Teoriaa tukee myös se, että demokraattisen legitimitetin saavuttaminen jo Euroopan unionin tasolla on ollut haastavaa.²⁸⁹ Eurooppalainen konstitutionalismi on myös koko ajan liikkeessä, ja kuten *Niemenenkin* artikkelissaan toteaa, Lissabonin sopimus tuskin tulee jäämään viimeiseksi perussopimusmuutokseksi. *Niemenen* ei kuitenkaan usko, että konstitutionalismia tullaan viemään eteenpäin uuden perustuslakisopimuksen avulla, vaan vetovastuu kuuluu unionin tuomioistuimille. Näin on erityisesti perusoikeussuojakysymyksien kohdalla. Kehitys ei kuitenkaan tulisi ainoastaan olla tuomioistuinten tehtävänä, vaan kehityksen tulisi tapahtua yhteistyössä muiden elinten kanssa. Kehitys ei ole mahdollista ilman lisääntyvää avoimuutta ja demokratian kehitystä. On myös tärkeää, että jäsenvaltioiden kansalaiset hyväksyvät kehityksen ja ovat siinä mukana, sillä ilman positiivista vaikutelmaa integraatio voi polkea paikallaan.²⁹⁰

²⁸⁷ Niemenen 2010 s. 788.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid s. 789.

²⁹⁰ Ibid.

6.1.2 Perusoikeuskirjan merkityksen tarkastelua eurooppalaisessa kontekstissa

Viimeisten kuluneiden vuosien aikana sekä jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimet että unionin tuomioistuimet ovat antaneet merkittäviä ratkaisuja vedoten perusoikeuskirjaan sekä unionin perusoikeuksiin. Vuonna 2012 Itävallan perustuslakituomioistuin (*Verwaltungsgerichtshof*), antoi tuomion *asiassa 2010/03/0051*, jossa se argumentoi perusoikeuskirjan asemasta suhteessa Itävallan kansalliseen lainsäädäntöön.

Itävallan korkeimman hallinto-oikeus käsitteli riitautustapausta, jossa oli kyse ministeriön antamasta ympäristövaikutuspäätöksestä koskien rautatien osia. Korkein hallinto-oikeus totesi tuomiossaan, että liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministerin antama lupapäätös on osa Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaa, koska Itävalta oli aikaisemmin implementoinut EU-direktiivin koskien ympäristövaikutusten arviointia.²⁹¹ Korkein hallinto-oikeus viittasi myös unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan, sillä se halusi vahvistaa tehokkaan tuomioistuinvalvonnan periaatteen asemaa tuomiossaan.²⁹² Samalla tuomioistuin kuitenkin päätti olla ottamatta valitusta tutkittavakseen. Päätöstään se perusteli siten, että asia on ensin käsiteltävä sellaisessa tuomioistuinasteessa, joka olisi asiassa harkintavaltainen. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi mahdollista vasta kun kaikki muut valitustiet olisi käytetty.²⁹³ Näin ollen tuomioistuimen argumentaation perustalta voidaan todeta, että Itävallan kansalaisten on mahdollista asettaa kansallisen lainsäädännön laillisuus kyseenalaiseksi vetoamalla unionin perusoikeuskirjassa mainittuihin ja vahvistettuihin oikeuksiin ja periaatteisiin.²⁹⁴ Tuomioistuimen tuomiosta kävi myös ilmi, ettei kansallinen laki ja unionioikeus olleet ristiriidassa keskenään.²⁹⁵

²⁹¹ Asia 2010/03/0051, tuomion kohta ” Die Beschwerden sind unzulässig”, jossa tuomioistuin argumentoi miksi valitukset eivät ole sallittu.

²⁹² Asia 2010/03/0051, tuomion perustelut, kohta 6.

²⁹³ Asia 2010/03/0051. Ks. myös Decision No. 2010/03/0051 englanninkielinen tiivistelmä tuomion päätöksestä: <http://www.aca-europe.eu/docs/BE02/BE02001293.pdf>.

²⁹⁴ IP/13/411 s. 2.

²⁹⁵ SWD/2013/172 lopullinen s. 97.

Vastaavasti Ranskan perustuslakituomioistuimen antama tuomio *asiasta nro 2011-625 DC*, vahvistaa unionioikeuden sekä perusoikeuskirjan merkitystä myös tapauksissa, joissa ei suoranaisesti ole kyse unionioikeuden alasta. Ranskan perustuslakituomioistuin ja komissio²⁹⁶ kävivät kesällä 2010 vuoropuhelua Ranskan perustuslakituomioistuimen antamasta laittomiin ryhmäasutuksiin liittyvästä päätöksestä. Komissio kuitenkin katsoi, ettei kyseessä ollut EU-kansalaisen karkotus jäsenvaltioista, eikä päätös näin ollen vaikuttanut unionin vapaaseen liikkuvuuteen. Näin ollen tuomioistuimen ratkaisu vahvisti, että vaikka unionin lainsäädäntö ei tulisi sovellettavaksi, perusoikeudet tulevat kuitenkin sovellettavaksi kansallisella tasolla tuomioistuinten välityksellä.²⁹⁷ Perusoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, etteivät viranomaiset voineet toimeenpanna häätöjä koska tahansa vuodesta ottamatta huomioon asianomistajan henkilökohtaisia- tai perhesyitä. Kyseisen kielteisen toiminnan perusoikeustuomioistuin katsoi sen perustuslainvastaiseksi toimeksi.²⁹⁸

Vuodesta 2010 eteenpäin on unionin toimielimissä pyritty parantamaan perusoikeuskirjan toimivuutta jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa sekä varmistamaan perusoikeuskirjan noudattaminen kaikissa lainsäädäntöprosesseissa. Komissio onkin parantanut perusoikeuksien vaikutusten arvioimista lainsäädäntöprosessissa. Näin on esimerkiksi sen antama asetus *N:o 1141/2011*, joka koskee siviili-ilmailun turvaamista turvaskannereiden käyttöön otolla EU:n lentoasemilla. Toinen merkittävä esimerkki perusoikeuksien vaikutusten arvioinnin parantamisesta on tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin (2006/24/EY) säätäminen.

Komissio on antanut myös lausunnon²⁹⁹, jossa esitettiin, että komission tulee pystyä ensinnäkin turvaamaan perusoikeuskirjan mukainen menettely lainsäädäntöprosessissa, ja toiseksi komission tulisi myös pystyä valvomaan, että jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuskirjaa toimeenpannessaan unionin lainsäädäntöä perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tällä perusteella komissio puuttuikin Unkarin tiedotusvälinelakiin.

²⁹⁶ KOM/2010/133 lopullinen.

²⁹⁷ KOM/2011/169 lopullinen s. 10–11.

²⁹⁸ Décision 2011-625 DC, kohdat 11 ja 55–56.

²⁹⁹ Operational Guidance on taking account of fundamental rights in Commission Impact Assessments (Toimintaohjeet perusoikeuksien huomioimiseksi komission vaikutusten arvioinneissa), SEC(2011) 567, 6.5.2011, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_en.pdf.

Ensimmäisen kirjallisen varoituksen komissio antoi Unkarille 2011 vuoden lopussa ja lopulta 7.6.2012 se nosti rikkomuskanteen³⁰⁰ Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Ensinnäkin komissio oli huolissaan, että Unkarin tietosuojaviranomainen ei ollut vuonna 1995 annetun tietosuojadirektiivin mukaisesti täydellisen riippumaton elin.³⁰¹ *Asian C-286/12* käsittelyssä komissio esitti kannekirjelmän, jossa se totesi, että Unkari on rikkonut yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa annetun neuvoston direktiivin (2000/78/EY) velvoitteita. Komissio argumentoi, että tuomareiden, syyttäjien ja notaarien palvelussuhteen päättäminen 62 ikävuoden jälkeen aiheuttaa syrjivää kohtelua.³⁰² Kyseisen argumentaation taustalla oli komission tarkoitus vahvistaa perusoikeuskirjan 21 artiklan yleisen syrjintäkiellon täytäntöönpanoa.³⁰³

Unkari argumentoi puolestaan, että menettely ei ole ollut syrjivää, vaan eläkeikää alentamalla on pyritty korjaamaan positiivista syrjintää.³⁰⁴ Unionin tuomioistuimen tehtäväksi jäikin arvioida onko jäsenvaltio rikkonut jäsenyysvelvoitteitaan asiassa. *Asian* käsittelyssä on kuitenkin otettava huomioon ovatko kansalliset säännökset tulleet voimaan ennen vai jälkeen annetun määräajan. Näin ollen vaikka Unkarin perustuslakituomioistuin (*Alkotmánybíróság*) kumosi tuomareita koskevan menettelyn. Unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, että toiminta oli taannehtivaa, eikä Unkarin vaatimus kanteen hylkäämisestä perustuslakituomioistuimen antaman tuomion nojalla ollut pätevä.³⁰⁵ Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että Unkarin säännökset eivät olleet hyväksyttäviä keinoja korjata ikärakennetta. Näin ollen tuomioistuin totesi Unkarin rikkoneen direktiiviä 200/78/EY ja määräsi sen korjaamaan menettelynsä EU-oikeuden mukaiseksi.³⁰⁶

Kansallisissa tuomioistuimissa on havaittavissa uutta trendiä. Yhä useampi kansallinen perustuslakituomioistuin on tuomioissaan käyttänyt perusoikeuskirjan oikeuksia hyväkseen. Näin ollen perustusoikeuskirjasta on tullut yhä tiiviimpi osa kansallisia järjestelmiä. Tuomioistuimet tunnustavat yhä useammin perusoikeuskirjan kasvaneen roolin ja tunnustavat sen täytäntöönpanokelpoisuuden, kuten Itävallan tapauksessa, jossa

³⁰⁰ Asia C-286/12, Euroopan komissio v. Unkari, tuomio 6.11.2012.

³⁰¹ Riippumattomuudesta säännellään myös SEUT-sopimuksen 16 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 8 artiklassa.

³⁰² Asia C-286/12, kohta 1.

³⁰³ KOM/2012/271 lopullinen s. 8.

³⁰⁴ Asia C-286/12, kohta 25.

³⁰⁵ Ibid, kohdat 40–47.

³⁰⁶ Ibid, kohta 81.

kansalaiset voivat vedota perusoikeuskirjan oikeuksiin ja periaatteisiin tilanteissa, joissa he epäilevät kansallisen lainsäädäntönsä laillisuutta. Komissio onkin onnistuneesti pyrkinyt edistämään perusoikeuksien toteutumista sekä perusoikeuskirjan noudattamista lainsäädäntötyössä. Se on ottanut aktiivisen roolin perusoikeuksien valvojana. Työ on kantanut hedelmää yhdessä unionin tuomioistuimen kanssa, sillä komissio on aktiivisesti nostanut rikkomuskanteita perusoikeusrikkomuksissa unionin tuomioistuimessa.

6.2 Unionin perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan laajempi suojan taso

6.2.1 Yleistä

Perusoikeuskirjan perusoikeusluettelo on moderni ihmisoikeusluettelo. Osa sen oikeuksista takaa laajemman ja yksityiskohtaisemman oikeuksien suojan tason kuin esimerkiksi EIS tai YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa ihmisoikeussopimuksessa taatut bioetiikan oikeus (3 artikla), sekä lasten, ikääntyneiden ja vammaisten oikeudet (24-26 artiklat). Merkityksellisen näistä oikeuksista tekee sen, että niitä koskeva oikeusajattelu ja lainsäädäntö ovat kehittyneet EIS:n solmimisen jälkeen.³⁰⁷ Toinen merkittävä huomio on etenkin laaja sosiaalisten perusoikeuksien luettelo yhteisvastuuosiossa, vaikka perusoikeuskirja sisältääkin soveltamisrajoituksia oikeuksien suhteen.

Lisäksi perusoikeuskirjan selityksistä löytyy erittely perusoikeuksista, joilla on sama oikeudellinen kattavuus kuin ihmisoikeussopimuksen vastaavilla oikeuksilla. Kyseisiä oikeuksia ovat perusoikeuskirjan artiklat 2, 4, 5.1, 5.2, 6, 7, 10.1, 11, 17, 19.1, 19.2, 48.2, 48.3, 49.2 sekä alkuosa 49.1:sta.³⁰⁸ Lähemmin tarkasteltaessa kyseisiä oikeuksia on huomattavissa, että kyseiset oikeudet ovat perinteisen oikeuskäsityksen mukaan vahvasti oikeuksia periaatteiden sijaan. Artiklat 2–5 kuuluvat ihmisarvoa käsittelevään perusoikeuskirjan kappaleeseen sekä artiklat 6–19 kuuluvat perusoikeuskirjan vapaudet kappaleeseen, joka sisältää tyypillisesti vapausoikeuksia. Artiklat 48 ja 49 kuuluvat lainkäyttölukuun, joka voidaan myös oikeuskirjallisuuden ja sanamuotoisen arvioinnin perusteella luokitella oikeuksia sisältäväksi kappaleeksi.

³⁰⁷ Walkila 2011 s. 576.

³⁰⁸ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.3.

Perusoikeuskirjan selityksistä löytyy myös listaus perusoikeuksista, joilla katsotaan olevan sama sisältö ihmisoikeussopimuksen kanssa, mutta vastaavasti ne tarjoavat laajemman sovellettavuuden suojan.³⁰⁹ Mielenkiintoista on se, että listaus sisältää taas samoja vapausoikeuksia sekä lainkäyttökysymyksiä. Tällaisia oikeuksia ovat perusoikeuskirjan 9 artikla, sillä oikeus voidaan ulottaa koskemaan myös muita liittoja jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään. Perusoikeuskirjan 12.1 artikla sisältää myös Euroopan unionin tason sekä 14.1 artikla sisältää oikeuden saada ammatillinen koulutus sekä pääsy jatko- ja täydennyskoulutukseen, 14.3 artiklassa taas turvataan vanhempien oikeus päättää lastensa kasvatukselliset- ja opetukselliset kysymykset. Perusoikeuskirjan 47.2 ja 47.3 artikloissa ei taas ihmisoikeussopimuksen tavoin ole rajoitettu soveltamisalaa koskemaan vain oikeuksia ja velvollisuuksia riita-asioihin tai rikossyytteisiin. Lopuksi perusoikeuskirjan 50 artiklassa ihmisoikeussopimuksen sisältö on siirretty kattamaan myös Euroopan unionin tason. Perusoikeuskirjan selityksissä todetaan myös, että unionin kansalaisia ei voida katsoa ulkomaalaisina, sillä kaikki kansalaisuuteen perustuvat rajoitukset katsotaan syrjinnäksi, joka on unionissa kiellettyä.³¹⁰

6.2.2 Sosiaaliset perusoikeudet

Seuraavassa olen esitellyt muutamia perusoikeuskirjan TSS-oikeuksia, joilla voidaan katsoa olevan laajempi oikeuksien suojan taso kuin ihmisoikeussopimuksella ja/tai YK:n yleismaailmallisella julistuksella. Esimerkiksi EIS:n 14 artiklassa, jossa säännellään syrjinnän kiellosta, ei ole määriteltä vammaisuutta yhdeksi syrjinnänvastaiseksi perusteeksi. Vastaavasti perusoikeuskirjan 26 artiklassa sekä EU:n syrjimättömyysdirektiivissä³¹¹ turvataan vammaisten henkilöiden oikeuksia. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut myös muutamia ohjeita, joiden avulla vammaisuus on voitu määritellä. Esimerkiksi asiassa *Chacón Navas*³¹² tapauksessa esitettiin, että vammaisuus voi tarkoittaa fyysistä, henkistä tai psyykkistä vauriota, jonka takia henkilö

³⁰⁹ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 52.3.

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ KOM/2008/426 lopullinen. Neuvoston direktiivi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

³¹² Asia C-13/05, *Chacón Navas vs. Eurest Colectividades*.

voi olla esteellinen täysimääräisesti ja tehokkaasti osallistumasta työelämään ja täten estää olemasta yhdenvertaisessa asemassa muiden työntekijöiden kanssa.³¹³ EU on myös liittynyt vuonna 2006 YK:n yleissopimuksen osapuoleksi vammaisten henkilöiden oikeuksista. Tämä yleissopimus ja sen tulkinnasta vastaava komitea tulevat tulevaisuudessa varmasti vaikuttamaan EU sekä perusoikeuskirjan soveltamiskäytäntöön juuri vammaisten henkilöiden oikeuksista.³¹⁴

Erityisen mielenkiintoinen huomio on se, että perusoikeuskirjan 26 artikla on oikeuskirjallisuudessa luokiteltu periaatteeksi, eikä oikeuskäytäntökään ole antanut syytä olla eri mieltä. Kuitenkin yhdessä YK:n yleissopimuksen kanssa, EU on velvoitettu noudattamaan oikeutta laajasti. Tämä on yhdenmukainen esimerkiksi *Kadi*-tuomion kanssa, jossa unionin tuomioistuin totesi, että se on velvollinen noudattamaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettuja velvoitteita.³¹⁵ Toisaalta perusoikeuskirjan 26 artikla ei periaate-statuksensa takia voi tehokkaasti toteuttaa tuomioistuimissa sen puuttuvan subjektiivisen luonteensa takia. Perusoikeuskirjan 26 artikla aktualisoituu kuitenkin yhdessä syrjimättömyysdirektiivin kanssa, jotka saavat yhdessä vahvemman oikeudellisen aseman. Kyseinen ilmiö on tavallinen perusoikeuskirjan periaatteiden kohdalla, sillä toteutuakseen tehokkaasti periaatteet tarvitsevat täydentävää oikeutta.

Lapsen oikeuksista säännellään perusoikeuskirjan 24 artiklassa. Artikla turvaa lapsille oikeuden välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Artikla perustuu lapsen oikeuksista tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen. Perusoikeuskirja katsoo, että lapset eivät ole pelkästään suojelun kohteena vaan heillä on myös oikeuksia. Perusoikeuskirjan mukaan kaikessa toiminnassa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Perusoikeuskirjan selityksissä on täsmennetty, että lapsella on oikeus tavata molempia vanhempiaan sekä lapselle turvataan myös oikeus tulla kuulluksi asioissa, jotka koskevat häntä itseään.³¹⁶ Vuonna 2011 komission hyväksyi myös lapsen oikeuksia koskevan EU:n toimintasuunnitelman.³¹⁷

³¹³ Asia C-13/05, kohdat 39–47.

³¹⁴ Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja s. 102.

³¹⁵ *Kadi*-tuomio, kohta 80.

³¹⁶ Perusoikeuskirjan 24 artikla ja perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 24.

³¹⁷ Komission tiedonanto: Lapsen oikeuksia koskeva EU:n toimintasuunnitelma KOM/2011/60 lopullinen.

6.2.3 Bioeettiset oikeudet

Myös unionin turvaavan bioeettiset oikeudet ovat laajasti säädeltyjä unionin oikeudessa. Kyseisistä oikeuksista säännellään perusoikeuskirjan 3 artiklassa, jossa turvataan sekä oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen että erilaisista lääketieteen ja biologian alan vaatimuksia ja kieltoja. Perusoikeuskirjan 3 artiklan bioeettisten oikeuksien mukaan vaaditaan aina asianomaisen henkilön vapaaehtoinen suostumus laissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Artiklassa kielletään myös ihmisten kloonaukset sekä menettely, jolla pyritään ihmisen jalostamiseen ja lopulta ihmisten valikointiin. Artikla kieltää myös taloudellisen edun tavoittelun hyödyntämällä ihmisruumista tai sen osia sellaisenaan. Teot ovat kriminalisoitu kansainvälisessä tuomioistuimisessa³¹⁸.

Bioeettisiin oikeuksiin on jo jonkin verran viitattu myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Esimerkiksi tapauksessa *C-34/10* oli kyse bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta, kun kyseessä oli ihmisalkioiden käyttö teollisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin. Unionin tuomioistuin tyytyi arvioimaan tapausta bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/44/EY mukaan. Tuomioistuin tuli kuitenkin tunnustaneeksi, että ihmisalkioiden käyttö teollisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin ei ole patentoitavissa, ellei kyseessä ole terapeuttinen tai diagnostinen tarkoitus ja joita sovelletaan ihmisalkioihin ja joista on niille hyötyä.³¹⁹ Tuomioistuimen argumentaatiosta poiketen julkisasiamies otti omassa ratkaisuehdotuksessaan esille perusoikeuskirjan 3 artiklan ja sen sisältämät bioeettiset oikeudet.³²⁰

³¹⁸ Perusoikeuskirjan selitykset artiklasta 3. Kaikki nämä teot ovat kansainvälisiä rikoksia Roomassa 17 päivänä heinäkuuta 1998 hyväksytyn kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön mukaan.

³¹⁹ Asia C-34/10, kohta 42.

³²⁰ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiasta C-34/10, kohta 12–13.

6.3 Euroopan unionin perusoikeuksien ”spill-over”-ilmiö

6.3.1 Vuorovaikutuksen lisääntyminen

Suomessa unionijäsenyyden myötä perusoikeuksista on tullut osa eurooppalaista perusoikeuksien normistoa. Liittymisen myötä kotimaiset perusoikeudet ovat liittyneet osaksi jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalliset perusoikeudet tulevat turvatuksi myös unionin omina perusoikeuksina. Perusoikeuksien on turvattava sellaisia arvoja, joiden tunnuspiirteistö täyttää ehdot (1) kaikille jäsenmaille tai (2) ainakin enemmistölle jäsenmaista yhteistä valtiosääntöperinnettä. EU-tuomioistuimet eivät voi myöskään täysin sivuuttaa jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten tulkintaratkaisuja, vaan ne toimivat eräänlaisena tulkinta-apuna unionin tuomioistuimissa. Näin on esimerkiksi tapauksessa *Hauer*³²¹, jossa unionin tuomioistuin tunnusti ottavansa ratkaisussaan huomioon jäsenvaltioiden valtiosääntöihin kuuluvat yhteiset ja vakiintuneet lainsäädäntökäytännöt.

Nykyisin kansainvälisten tuomioistuinten rooli on tärkeä osa valtiosisäisen ja kansainvälisen tason vuoropuhelua. Etenkin EU-tuomioistuinten antamat ennakkoratkaisut ovat tärkeässä asemassa kansallisissa tuomioistuimissa.³²² Ylikansalliseen ratkaisukäytäntöön viitataan tiheään kansallisessa lainvalmistelussa sekä lainsäädäntömenettelyssä.³²³ Tämä kehityskulku on vahvistanut etenkin tuomioistuinten roolia. Esimerkiksi Suomessa tuomioistuinten asema perusoikeuksien luonnehtijana on korostunut sekä suhteessa lainsäätäjään että perustuslakivaliokuntaankin. Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus kansalliseen lainsäätäjään on kuitenkin tasapainotettavissa, sillä niiden riippuvuussuhde, etenkin perusoikeuksien kohdalla, on kasvanut kohti muita kansainvälisiä oikeuselimiä, kuten kansainvälisiä tuomioistuinlaitoksia. Näin ollen voidaan todeta, että eurooppalaisten tuomioistuinten vaikutus ulottuu yhä syvemmälle jäsenvaltioiden valtiosisäisiin elimiin ja niiden toimintaan, kuten lainsäätämiseen sekä tuomioistuinten toimintaan.³²⁴

³²¹ Asia 44/79, kohdat 20–22.

³²² Pellonpää 2009 s. 105.

³²³ Ibid s. 106.

³²⁴ Ibid s. 118.

Tämä kahdensuuntainen suhde ei kuitenkaan ole pelkästään vahvistanut eurooppalaista tuomioistuinlaitosta, vaan myös kansallisten tuomioistuinten asemaa. Eräänlaisen subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti, eurooppalaisten tuomioistuinten rooli on korostanut myös kansallisten tuomioistuinten asemaa jäsenvaltioiden valtiosäännössä. Ylikansalliset tuomioistuimet velvoittavat kansallisia tuomioistuimia tekemään punnintaratkaisuja ja esimerkiksi Suomessa tämän roolin on katsottu kuuluvan pikemminkin lainsäätäjän toimivaltaan.³²⁵ Näin on muun muassa KKO ratkaisussa 2007:11 ja siihen kohdistuvassa EU-tuomioistuimen ennakkolausunnossa tapauksessa *Ahokainen ja Leppikk*³²⁶ vuodelta 2006.

Korkeimman oikeuden tapauksessa oli kyse ennakkoluvan vaatimisesta tapauksissa, joissa maahantuodaan yli 80-prosenttista etyylialkoholia. Korkein oikeus esitti EU-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön koskien seuraavia kysymyksiä: (1) onko EU-oikeus esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan yli 80-prosenttista etyylialkoholia saa tuoda maahan vain se jäsenmaa, jolle on myönnetty lupa tähän toimintaan sekä (2) ja jos näin on, onko lupajärjestelmä perustamissopimuksen 30 artiklan vastainen. EU-tuomioistuin esitti ratkaisussaan, että käsiteltävän asian ratkaisu jää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Tuomioistuin perusteli tätä etenkin sillä, että toteutettujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuus on mielekkäämpää ja helpompaa tutkia kansallisessa tuomioistuimessa kuin EU-tuomioistuimessa.³²⁷ Tämän ennakkoratkaisun nojalla korkein oikeus katsoi, että etyylialkoholia luvatta maahan tuoneiden rankaisemiseksi ei ollut EU-oikeudellisia esteitä ja, että luvan edellyttäminen maahantuonnissa oli oikeassa suhteessa tavoiteltuun oikeushyvään ilman ilmeistä ristiriitaa unionioikeuden kanssa.³²⁸

Edellä esitetty tapaus on vain yksi useista vastaavanlaisista valtion harkintamarginaaliin nojaavista tapauksista. Valtion harkintamarginaali edellyttää kansallisista tuomioistuimilta intressipunnintaa. Näin ollen mitä vakuuttavampaa ja yksityiskohtaisempaa argumentaatio on, sitä vähemmän ylikansallisella tuomioistuimella on perusteluja puuttua punninnasta johdettuun lopputulokseen.³²⁹

³²⁵ Pellonpää 2009 s. 118.

³²⁶ EU-tuomioistuimen 28.9.2006 asiassa C-434/04, *Ahokainen ja Leppikk*.

³²⁷ Asia C-434/04, tuomion kohdat 38–40.

³²⁸ Ks. KKO 2007:11 tuomion suhteellisuusharkinta, kohdat 20–23.

³²⁹ Rautiainen 2011 s. 1153.

Kansallisten tuomioistuinten joustavuus on lopulta parantanut niiden mahdollisuutta ottaa huomioon eurooppalaiset standardivaatimukset niiden omalla valtionsisäisellä tasolla. Tätä kehitystä on viitoittanut eurooppalaiset tuomioistuimet. Kehityskulku on ollut omiaan myös vahvistamaan yksilön oikeussuojaa ilman negatiivista tuomarivaltioideologiaa tuomioistuinten ylivallasta.³³⁰

6.3.2 *Perusoikeuskirja ja uusi eurooppalainen perusoikeusalue*

Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen yhteydessä vuonna 2009 ja samalla asiakirjakokonaisuudesta tuli perussopimustasoista sääntelyä. Perusoikeuskirja ei silti kuitenkaan ole perinteinen oikeudellinen asiakirja, sillä sen soveltamisalassa on jopa merkittäviäkin rajoituksia. Ensinnäkin perusoikeuskirjan 51 artiklan perusteella perusoikeuskirja koskee toissijaisuusperiaatteen mukaan vain jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjalle ei täten ole osoitettu unionin omaa soveltamisalaa laajempaa oikeutta. Perusoikeuskirjan tehtävänä ei myöskään ole luoda uutta toimivaltaa EU:lle, eikä muuttaa perussopimuksissa kirjattuja tehtäviä ja toimivaltuuksia. Näiden, jo perusoikeuskirjassa kirjattujen, rajoitusten valossa EU:n ja jäsenvaltioiden välinen vuorovaikutus on huomattavasti rajoitetumpaa.³³¹

Unionin tuomioistuimet ovat myös arvioineet perusoikeuskirjan oikeudellista asemaa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta yksi mielenkiintoisimmista oikeustapauksista oli *Kücükdevici*-tapaus³³², jossa tuomioistuin vahvisti näkemystään unionin yleisistä oikeusperiaatteista. Viittaamalla yleisiin oikeusperiaatteisiin, unionin tuomioistuimen onnistui olla ottamatta kantaa perusoikeuskirjan rajoitusedellytyksiin.³³³ Näin ollen perusoikeuskirjan asema kyseisessä tapauksessa oli lähestulkoon samassa asemassa kuin ennen Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista. *Puumalainen* toteaaakin, että perusoikeuskirjan asema on yhä deklaratiivinen. Toisaalta tuomiossa noudatettiin ankarasti unionin omia yleisiä

³³⁰ Pellonpää 2009 s. 122.

³³¹ Puumalainen 2012 s. 282

³³² Asia C-555/07.

³³³ Puumalainen 2012 s. 283.

oikeusperiaatteita. Tulkintajatkumon omaksuminen voidaan ymmärtää myös siten, että tuomioistuinten linjaus olla ottamatta kantaa rajoitusedellytyksiin itse asiassa vahvistaa unionin tuomioistuinten roolia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kehittäjänä. Yleisten oppien seurauksena on todennäköistä, että doktriinit leviävät myös muille alueille, kuten tasa-arvokysymyksistä kohti samanpalkkaisuusvaatimuksia.³³⁴

Perusoikeuskirjan deklaratiivinen asema johtuu hyvin pitkälti sen valmisteluvaiheessa johtuneesta kansallisesta vastarinnasta. Etenkin Ison-Britannian ja Puolan pelko TSS- ja KP-oikeuksia yhdistävästä asiakirjasta synnytti ongelmia perusoikeuskirjan valmistelussa. Lopulta maille annettiin myönnytyksiä ns. op-out-lausekkeiden avulla. Tämä tarkoitti jo lähtökohtaisesti sitä, että kyseisissä maissa sosiaaioikeuksien kohdalla mailla olisi varuma olla toteuttamatta kyseisiä oikeuksia niiltä osin, kun ne katsoivat oikeuksien rikkovan omia kansallisia perustuslakeja. Tätä dilemmaa on osaksi kuitenkin voitu välttää, etenkin sosiaalisten oikeuksien kohdalla, juuri unionin vahvistamien yleisten oikeusperiaatteiden avulla. Lisäksi perusoikeuskirjan periaatteet toteutuvat hyvin pitkälti unionin direktiivien kautta, joita kaikki unionin jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan. Perusoikeuskirjan vielä suhteellisen heikko asema ei kuitenkaan ole hyödyksi TSS-oikeuksien toteutumisen kannalta.

Perusoikeudet sekä perusoikeuskirja eivät jää kuitenkaan täysin merkityksettömiksi, vaan perusoikeuskirjan oikeudellistaminen mahdollisti myös laajempien vaikutusten syntymisen. Sitovaksi tullut perusoikeuskirja oli kuitenkin suuri harppaus eteenpäin, sillä sitovuuden ansiosta se loi oikeusperustan EU:n liittymiselle EIS:een. Lisäksi Lissabonin sopimuksen ansiosta perusoikeuskirjan määräykset koskevat nyt koko unionin toimintaa ja näin ollen velvoittaa sen omia toimielimiä noudattamaan sen artikloja. Myös jäsenvaltiot ovat velvoitettuja noudattamaan perusoikeuskirjaa soveltaessaan unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan valmistelussa oli helppo olla kiinnittämättä suurta huomiota perusoikeuskirjan ja kansallisten perusoikeuksien eroavaisuuksille, sillä asiakirjakokonaisuus ei ollut oikeudellisesti sitova ja oli luonteeltaan puhtaasti deklaratiivinen. Nyt tilanne on kuitenkin toinen Lissabonin sopimuksen jälkeen, sillä unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltasuhde tulee tehokkaasti testatuksi unionin tuomioistuinten johdolla.³³⁵

³³⁴ Puumalainen 2012 s. 290.

³³⁵ Ibid s. 288–289.

Perusoikeuskirjan tultua oikeudellisesti sitovaksi, voi sillä olla myös yllättäviä vaikutuksia Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä, sillä Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeuskulttuuri on unionin tuomioistuinten kehittämää. *Puumalainen* argumentoi, että on hyvin epätodennäköistä, että tähän asti jatkunut dynaaminen kehitys lakkaisi tähän. Perus- ja ihmisoikeuksien kehitys on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana nopeaa ja dynaamista, eikä ole mielekasta odottaa tulevaisuudelta poikkeavaa kehityssuuntaa.

Perusoikeuskirjan merkitys eurooppalaisella oikeusalueella tulee ajan myötä lisääntymään. Jäsenvaltioissa kansalliset laillisuusvalvojat sekä tuomioistuimet viittaavat yhä useammin perusoikeuskirjan oikeuksiin. Skeptinen lukija kuitenkin muistaa perusoikeuskirjaan kohdistuvat soveltamisrajoitukset ja sen deklaratiiivinen luonteen. Ennen perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman täystyrmäämistä on kuitenkin hyvä muistaa, että unionilainsäädännön määrä kasvaa koko ajan ja näin ollen myös perusoikeuskirjan asema kasvaa välillisesti, sillä unioni on sitoutunut noudattamaan sitä kaikessa omassa toiminnassaan. Lisäksi unionin lainsäädännön merkitys kasvaa koko ajan suhteessa jäsenvaltioihin. Tämä johtaa lopulta tilanteisiin, joissa kansalliset ongelmat ratkaistaan eurooppalaisella tasolla ja viime kädessä järjestely voi johtaa uusien toimivaltuuksien syntymiseen.³³⁶

Toiseksi jo joillakin oikeudenaloilla unionilainsäädännön asema on suorastaan merkittävää myös suhteessa kansallisiin perusoikeusjärjestelmiin. Hyvä esimerkki on yhdenvertaisuuden kehittyminen eurooppalaisella oikeusalueella, joka on ollut myös suuressa asemassa kotimaisen oikeustilan kehityksessä. Yhdenvertaisuuskysymyksissä on voitu päätyä tilanteeseen, jossa unionitaso turvaa laajemman perusoikeussuojan kuin kansalliset järjestelmät. Tämä on aiheuttanut myös ristiriitoja jäsenvaltioissa, sillä ne ovat velvoitettuja noudattamaan kyseistä suojaa jäsenyysvelvoitteidensa perusteella. Perusoikeuden tehokas toteutuminen vaatisi kyseisissä tilanteissa jäsenvaltioita uuden ja laajemman perusoikeussuojan implementoinnin osaksi kansallista järjestelmää. Toistaiseksi jäsenvaltiot ovat kuitenkin olleet melko haluttomia toimimaan kyseisellä tavalla.³³⁷

³³⁶ Puumalainen 2012 s. 289.

³³⁷ Ibid s. 290.

6.2.1 Perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan tulevaisuus

Perusoikeuskirjan ja perusoikeuksien yhdenmukaistaminen eurooppalaisella oikeusalueella on yleisesti tunnustettu ja ideologisesti ainakin jollain tasolla hyväksytty tosiasia. Unionin tuomioistuimet luovat koko ajan uutta perusoikeuskäytäntöä ja pitävät perusoikeuksien kehityskulkua elossa. Alati uudistuvan perusoikeuskäytännön takia myös jäsenvaltiot joutuvat toisinaan tilanteisiin, joissa unionioikeudellinen perusoikeussäätely muuttaa niiden omaa kansallista järjestelmää.³³⁸ Näin kävi esimerkiksi Suomessa yhdenvertaisuuslain osalta, sillä unionioikeudellinen näkemys tiukensi kotimaista syrjinnän kiellon käsitettä.³³⁹ Kansalliset perusoikeusjärjestelmät eivät siis koostu enää vain kansallisista perustuslaeista, vaan myös kansainvälisistä oikeuslähteistä, kuten Euroopan unionin ja EIS:n tulkintatraditioista.³⁴⁰ Jos kansainvälisiä velvoitteita ei asianmukaisella tavalla oteta huomioon lainvalmistelussa, voidaan lopulta joutua asiaa käsittelemään unionin tuomioistuimissa.³⁴¹ Perusoikeuksien harmonisointi on aiheuttanut kuitenkin myös jäsenvaltiokritiikkiä, etenkin tilanteissa, joissa unionin tuomioistuinten rooli on kasvanut. Vahvan ja yhdentyneen perusoikeusnormiston uhkakuvana on epäyhtenäinen perusoikeusympäristö, joka on yhdistymiseen haluton. *Puumalainen* on esittänyt, että epäyhtenäinen perusoikeusalue voi jo itsessään olla perusoikeusongelma.³⁴²

Perusoikeuskirjan oikeudellistuminen on vaikuttanut myös kansallisiin laillisuusvalvojiin unionin alueella, sillä perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus vahvisti unionissa vallinnutta perusoikeusulottuvuutta. Tulevaisuudessa ulottuvuus tulee vahvistumaan unionin liittyessä osaksi EIS:sta. Vahvistuva perusoikeussuoja voi tuoda mukanaan myös uusia ja monimutkaisia rakenteita kansallisten ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen välille. Yhä kasvava unionioikeuden evolutiivinen tulkinta voi estää kokonaisuuden ymmärtämistä, sillä EIS:n tapaan, unionioikeus tulee olemaan yhä dynaamisemmin kehittyvää. Kyseinen kehitys on luonut uusia haasteita myös ylimmille laillisuusvalvoijille. Jos ylimmät laillisuusvalvojat ottavat perusoikeuksien kehittämisen vakavasti ja osallistuvat aktiivisesti niiden toteutumiseen, voidaan lopulta päästä

³³⁸ Puumalainen 2012 s. 284.

³³⁹ Ibid s. 278.

³⁴⁰ Ibid s. 281.

³⁴¹ Nieminen 2001 s. 208.

³⁴² Puumalainen 2012 s. 284.

tilanteeseen myös kansallisella tasolla, jossa perusoikeudet näyttäytyvät kansalaisille positiivisena ja tehokkaana perusoikeussuojana.³⁴³

Perusoikeuskirja ja perusoikeudet voi saada merkitystä myös muilla aloilla. Jo nyt esimerkiksi komissio on velvollinen valvomaan perusoikeuskirjan toteutumista kaikessa toiminnassaan, kuten lainsäädännön kehittämisessä sekä budjettitoiminnassa. Tämä kehityssuunta voi avata ovia perusoikeuksien merkityksestä kyseisissä toimissa. Viime kädessä tämä johtaisi tilanteeseen, jossa perusoikeuskontrolli ulottuisi koskemaan unionin budjettia ja rahoitusratkaisuja. *Puumalainen* esittääkin, että kyseinen menettely olisi tarpeellinen, koska unionin nykyiset säästö- ja rahoitustoimenpiteet vaikuttavat myös perusoikeuksiin, jonka takia niiden huomioiminen asiassa olisi merkityksellistä ja tärkeää.³⁴⁴

Tulevaisuuden unionissa voidaan siis odottaa perusoikeuskirjaa, jolla on yhä kasvava merkitys unionin omassa toiminnassa, ja toisaalta unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Unionin perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan kehitys ovat synnyttäneet kerrannaisvaikutuksia, jotka johtuvat osalta perusoikeuskirjan oikeudellisesta sitovuudesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien dynaamisesta kehityksestä. Toisaalta unionin tuomioistuinten kasvanut rooli on kehittänyt perus- ja ihmisoikeuksia ja on jouduttu tilanteisiin, joissa kotimaisen hallinnon ongelmat johtuvat unionin lainsäädännön puutteellisesta soveltamisesta. Jotta tulevaisuudessa voidaan turvata dynaaminen kehitys, on mahdollista, että perusoikeudet ja perusoikeuskirja on sidottava yhä oleellisemmin osaksi unionin toimintaa myös aloilla, joilla ei vielä selvästi ole perusoikeuskontrollia. Euroopan unioni on hyvä esimerkki siitä, kuinka markkinoiden ja talouden ehdoilla rakennettu yhteenliittymä on pystynyt lähentymään myös oikeudellisella ja poliittisella tasolla. On siis luonnollista ajatella, että integraatio tulee tulevaisuudessa jatkumaan, vain kehityssuunta on vielä epäselvää.

³⁴³ Puumalainen 2012 s. 293–294.

³⁴⁴ Ibid s. 292.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen vuonna 2009, muutti laajasti perusoikeuskirjan oikeudellista asemaa unionin alueella. Uusi perussopimustasoinen sääntely synnytti kanavan Euroopan unionin liittymiselle EIS:een sekä loi uuden ja vahvemman perusoikeusulottuvuuden. Oikeudellisen sitovuutensa ansiosta perusoikeuskirjasta tuli tuomioistuimissa laajasti velvoittava asiakirjakokonaisuus sekä perusoikeuskirjan perusoikeudet saavuttivat yhä laajemman sovellettavuuden unionin alueella. Perusoikeuskirjan oikeudellistaminen synnytti kuitenkin myös laajaa vastarintaa, jonka takia sen sovellettavuus jäi vajavaiseksi sen alun perin innovatiivisluonteisesta ideasta.

Oikeudellistamisen seurauksena unionin kansalaisilla on nyt mahdollisuus vedota suoraan perusoikeuskirjaan viranomaisissa sekä tuomioistuimissa vaatimuksiensa tukena. Toisaalta myös tuomioistuimet viittaavat perusoikeuskirjan oikeuksiin, vapauksiin ja periaatteisiin yhä useammin ratkaisukäytäntönsä tukena. Perusoikeuskirjan todellinen oikeudellinen asema kuitenkin paljastuu vasta oikeuskäytännön lisääntyessä, sillä tuomioistuinten soveltamiskäytäntö lopulta ratkaisee, kuinka merkittävän oikeudellisen aseman perusoikeuskirja tulevaisuudessa saa. Tuomioistuinkäytäntö on erityisen merkittävää siksi, että perusoikeuskirja sisältää sekä perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisia oikeuksia että 52.5 artiklan mukaisia periaatteita, joilla on erilainen oikeudellinen asema.

Tematiikka oikeuksien ja periaatteiden välillä on perusoikeuskirjaa koskevan keskustelun keskiössä. Jakoa oikeuksiin ja periaatteisiin selvennettiin tässä tutkimuksessa viidellä eri tavalla: historiallisista lähtökohdista, oikeuslähdeopin avulla sekä käyttäen apuna sanamuodollista tulkintaa sekä perusoikeuskirjan artiklojen lähteitä ja tuomioistuinkäytäntöä. Tarkastelu osoitti, että periaatteille yhteistä on, että ne ovat lähinnä aineellisesti sosiaalisiksi luokiteltavia oikeuksia, sekä suoraan taatun oikeuden ulottuvuus on määritetty tyypillisen epämääräisessä muodossa. Periaatteiden taustalla oleva normimateriaali poikkesi myös oikeuksien lähteistä. Periaatteiden normimateriaaliin kuuluvat mm. direktiivit ja sosiaaliset peruskirjat, kun taas oikeuksien taustalla on unionin omat perussopimukset sekä muu kansainvälinen sääntely.

Oikeuksien ja periaatteiden tuomioistuintarkastelu osoitti, etteivät oikeuskirjallisuus ja tuomioistuintäytäntö ole aina samaa mieltä perusoikeuksien statuksesta. Näin oli esimerkiksi *asiassa C-176/12*, jossa koeteltiin perusoikeuskirjan 27 artiklan ominaisuuksia. Julkisasiamies ja tuomioistuin päätyivät molemmat argumentoimaan artiklan periaateluonteesta. Siinä missä julkisasiamies analysoi 27 artiklan luonnetta tarkkaan, epäonnistui tuomioistuin kuitenkin mainitsemaan lainkaan oikeus-periaate-jaottelua. Tuomioistuimen perusteluista käy kuitenkin ilmi, ettei 27 artiklaan voitu viitata yksin tai yhdessä direktiivin kanssa, joten kyseessä voidaan katsoa olevan periaate. Tuomioistuin kuitenkin jätti käyttämättä hyvän tilaisuuden ottaa kantaa paljon puhuttuun perusoikeuskirjan jaotteluun. Jaottelun selventäminen olisi parhaimmillaan lisännyt oikeusvarmuutta ja selvyyttä perusoikeuskirjan oikeuksista. Tulevaisuudessa jääkin nähtäväksi, jääkö kannanottojen teko pelkästään oikeuskirjallisuuden tehtäväksi, vai ottavatko tuomioistuimet aktiivisemmin kantaa jaotteluun.

Miksi jaottelun selventäminen on sitten tarpeellista? Jaottelun epäselvyys aiheuttaa selviä oikeudellisia ongelmia. Tässä tutkielmassa todettiin, että etenkin jäsenvaltiot ja ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate aiheuttavat ongelmia. Nykyisen ihmisoikeusnäkemyksen mukaan perusoikeuksia ei tulisi ajatella eriasteisina oikeuksina, vaan kaikki oikeudet, niin TSS- kuin KP-oikeudetkin, tulisi turvata samantasoisesti. Jaottelu oikeuksiin ja periaatteisiin kuitenkin kirjattiin jäsenvaltiokritiikin takia perusoikeuskirjaan. Etenkin Ison-Britannian painostus sosiaalisten oikeuksien asemasta unionin oikeudessa vaikutti niiden periaateulottuvuuden syntymiseen. Perusoikeuskirjan mahdollinen oikeudellistaminen aiheutti niinkin suurta huolta, että syntyi pöytäkirja n:o 30, joka on voimassa Isossa-Britanniassa, Puolassa ja Tšekissä. Pöytäkirjan tarkoituksena on kumota perusoikeuskirjan yhteisvastuuosion oikeuksien soveltaminen kyseisissä jäsenmaissa ilman niiden omaa suostumusta. Tämä on osaltaan aiheuttanut huolta perusoikeuskirjan oikeudellisesta asemasta.

Unionin tuomioistuimet ovat kuitenkin omalla ratkaisukäytännöllään voineet kumota kyseisten opt-out-lausekkeiden merkityksen viittaamalla yleisiin oikeusperiaatteisiin. Unioni on omassa oikeuskäytännössään tunnustanut, että EU-oikeuden tunnustamat oikeusperiaatteet ovat vähintäänkin primaarilainsäädännön tasoista sääntelyä. Tämä on yhdenmukainen unionin tuomioistuimen *Mangold*-tuomion asettaman linjan kanssa.³⁴⁵

³⁴⁵ Walkila 2010 s. 569.

Näin ollen myös pöytäkirjan ratifioineet maat ovat velvollisia noudattamaan unionin tuomioistuinten muotoilemaa perusoikeuskehitystä. Unionin jäsenvaltiot ovat myös velvollisia noudattamaan unionin lainsäädäntöä. Tutkimuksessa todettiin, että periaatteet tulevat usein toteutuneiksi direktiivien avulla. Perusoikeuskirjalla ja unionin perusoikeuksilla on myös yhä lisääntyvässä määrin erilaisia kerrannaisvaikutuksia, joilta jäsenvaltiot eivät voi välttyä.

Euroopan unionin perusoikeuskirja tarjoaa myös toisinaan eurooppalaisessa kontekstissa laajemman oikeuksien suojan tason. Tutkielmassa esiteltiin etenkin sosiaalisia oikeuksia, joilla on laajempi suojan taso kuin EIS:lla. Samalla esiteltiin myös perusoikeuskirjan 52.3 artiklan sisältöä, jossa luetellaan perusoikeuskirjan oikeuksia, joilla on sama tai laajempi sovellettavuudenaste kuin EIS:lla. Lopuksi esittelin myös perusoikeuskirjan 3 artiklan innovatiivisuutta kansainvälisellä tasolla. Perusoikeuskirjan turvaamat bioeettiset oikeudet ovat hyvin yksityiskohtaisesti turvattuja oikeuksia Euroopan unionissa.

Kuinka suuri merkitys oikeuksien ja periaatteiden erottelun kirjaamisella perusoikeuskirjaan siis lopulta on ja, kuinka suuri merkitys sillä on eurooppalaiselle oikeusalueelle? Tutkimus osoitti, että oikeuksien ja periaatteiden erottelu tuottaa edelleen ongelmia EU:ssa sekä eurooppalaisella oikeusalueella. Jaottelu aiheuttaa ongelmia niin tematiikassa kuin sovellettavuudessakin, eivätkä tuomioistuimet ole ottaneet mahdollisuuksista huolimatta asiaa käsiteltävikseen. Perusoikeuskirja ja sen tarjoama perusoikeussuoja eivät ole myöskään saavuttaneet kaikissa jäsenvaltioissa haluttua yhdenmukaisuuden tasoa, eikä perusoikeussuojan kattavuutta. Viime aikoina perusoikeussuojan tasoa on koeteltu useissa kansallisissa perustuslakituomioistuimissa. Ongelmia ovat tuottaneet niin Saksan valtiosääntötuomioistuimen varaama oikeus arvioida perusoikeudenmukaisuutta että EIT:n ja EU-tuomioistuimen väliset toimivallanjakokysymykset.

Perusoikeuskirja ja sen vaikutukset eurooppalaiselle oikeusalueelle ovat osaltaan myös positiivisia. Kansallinen tietous perusoikeuskirjasta ja sen sisällöstä on lisääntynyt sekä kansalliset tuomioistuimet viittaavat yhä useammin perusoikeuskirjaan antaessaan tuomioita. Vaikka viittauskäytäntö on vielä usein hyvin suppeaa, lisääntyy yhä laajempi viittauskäytäntö kansallisten tuomioistuinten piirissä. Kansalliset tuomioistuimet osallistuvat yhä aktiivisemmin kansainväliseen tuomioistuinten väliseen vuoropuheluun perusoikeussuojan tasosta ja sen kehittämisestä eurooppalaisessa kontekstissa.

Vuorovaikutus on myös kahdensuuntaista. Esimerkiksi EU on onnistunut parantamaan suomalaista perusoikeuksien tasoa yhdenvertaisuuslainsäädännön alalla, ja toisaalta unioni on perusoikeuskirjassaan turvannut sosiaalisia oikeuksia ja bioeettisiä oikeuksia laajemmin kuin muualla Euroopassa.

Kaiken kaikkiaan tämä tutkimus osoittaa, että vaikka jako oikeuksiin ja periaatteisiin kirjattiin perusoikeuskirjaan, ei se ole tehnyt perusoikeuskirjaa merkityksettömäksi. Jaottelu oikeuksiin ja periaatteisiin vesitti kuitenkin jonkin verran asiakirjakokonaisuuden innovatiivista luonnetta, mutta perusoikeuskirjan oikeudet ja periaatteet tulevat silti sovellettaviksi eurooppalaisella oikeusalueella. Pöytäkirja n:o 30 tarkastelu osoitti, että rajoituksia on mahdollista kiertää viittaamalla unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin tuomioistuimissa, jolloin kaikki jäsenvaltiot ovat niitä velvollisia noudattamaan. Jako oikeuksiin ja periaatteisiin ei siis ratkaisevasti estä perusoikeussuojan tason toteutumista eurooppalaisella oikeusalueella. Suurin huolenaihe on se, että unionin tuomioistuin on ollut tähän asti haluton ottamaan kantaa, mitä jaottelu todellisuudessa tarkoittaa. Kuten *Puumalainenkin* on todennut; yhdistymishaluton yhteisö voi viime kädessä olla suurin este tehokkaan perusoikeussuojan toteutumiselle. Mielestäni tämä päteeikin niin unionin omiin toimielimiin kuin jäsenvaltioihinkin.